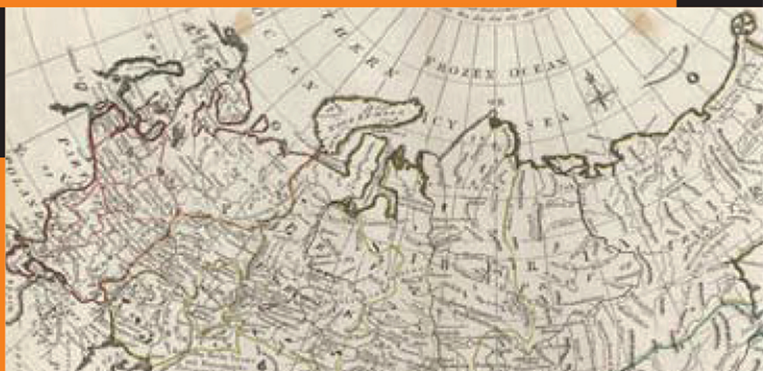


ИМЭМО РАН



Международно-политические условия развития Арктической зоны Российской Федерации

магистр



ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ
И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
имени Е. М. Примакова РАН



Международно-политические условия развития Арктической зоны Российской Федерации

Под редакцией
кандидата исторических наук
А. В. Загорского



Москва
магистр
2015

УДК [327+341(98)]:332.122(985)
ББК 65.9(211)+66.4(2Рос),4+67.910.34(001)
М43

Авторский коллектив:

канд. экон. наук *Антюшина Н. М.* — п. 2.2 гл. 2; п. 4.2 гл. 4; акад. РАН *Арбатов А. Г.* — п. 3.4 гл. 3 (совместно с *Дворкиным В. З.*); канд. экон. наук *Данилов Д. А.* — п. 3.3. гл. 3; п. 4.3—4.4. гл. 4; д-р техн. наук *Дворкин В. З.* — п. 3.4. гл. 3 (совместно с *Арбатовым А. Г.*); канд. ист. наук *Загорский А. В.* — введение; гл. 1; введение, п. 2.1 гл. 2; введение гл. 3; п. 4.1 гл. 4; канд. ист. наук *Ознобищев С. К.* — п. 3.1—3.2 гл. 3

Ответственный редактор
канд. ист. наук *А. В. Загорский*

*Программа фундаментальных исследований Президиума РАН
«Поисковые фундаментальные научные исследования в интересах
развития Арктической зоны Российской Федерации»,
направление: «Геополитические, экологические
и общественно-гуманитарные проблемы развития арктических государств»*

Международно-политические условия развития Арктической
М43 зоны Российской Федерации / под ред. А. В. Загорского;
ИМЭМО РАН. — М. : Магистр, 2015. — 304 с.

ISBN 978-5-9776-0444-4 (в пер.)

Агентство СІР РГБ

В монографии систематизированы основные факты, характеризующие международно-политические условия развития российской Арктики. Открывающиеся здесь возможности и существующие риски оцениваются на основе анализа механизмов международного регулирования в регионе, разграничения морских пространств, определения границ континентального шельфа, регулирования плавания в арктических акваториях, военной деятельности и военного строительства арктических государств, политики США, НАТО и ЕС, регионального сотрудничества. На основе анализа установленных фактов обосновывается вывод о высоком уровне правовой определенности и предсказуемости, а также об отсутствии причин для конфликтов и милитаризации в Арктике.

УДК [327+341(98)]:332.122(985)
ББК 65.9(211)+66.4(2Рос),4+67.910.34(001)

ISBN 978-5-9776-0444-4

© ИМЭМО РАН, 2015

© Оформление. Издательство «Магистр», 2015

Содержание

Список сокращений	7
Введение (Загорский А. В.)	11

1

Международное регулирование и потенциальные конфликты (Загорский А. В.)	21
Введение	21
1.1. Классификация морских пространств	29
1.2. Делимитация в 200-мильных зонах	40
1.3. Континентальный шельф	53
1.4. Секторальный подход и международный обычай	63
1.5. Судходство	70
1.6. Рыболовство	82

2

Региональное сотрудничество	89
Введение (Загорский А. В.)	89
2.1. Арктический совет (Загорский А. В.)	94
2.2. Совет Баренцева/Евроарктического региона (Антюшина Н. М.)	102

3

Безопасность	115
Введение (Загорский А. В.)	115
3.1. Оценки рисков и угроз (Ознобищев С. К.)	125
3.2. Нестратегическая военная деятельность (Ознобищев С. К.)	139
3.3. Северное оборонное сотрудничество (Данилов Д. А.)	153
3.4. Военно-стратегическая деятельность (Арбатов А. Г., Дворкин В. З.)	163

4

Политика отдельных государств и организаций	178
4.1. США (Загорский А. В.)	178

Содержание

4.2. Страны Северной Европы (Антюшина Н. М.)	189
4.3. Европейский союз (Данилов Д. А.)	211
4.4. НАТО (Данилов Д. А.)	235
Источники	266
Сведения об авторах	302

Список сокращений

АБС	Американское бюро судоходства
АЗРФ	Арктическая зона Российской Федерации
АИЦ	Арктический информационный центр
АПЛ	атомная подводная лодка
АС	Арктический совет
БРПЛ	баллистические ракеты подводных лодок
БРС	Баренцев региональный совет
ВБР	водные биологические ресурсы
ВВС	военно-воздушные силы
ВКО	воздушно-космическая оборона
ВМС	военно-морские силы
ВМФ	военно-морской флот
ВС	вооруженные силы
ГК	главное командование
ГМК	горно-металлургический комбинат
ДРЛО	дальнее радиолокационное обнаружение
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕВПС	Европейская внешнеполитическая служба (ЕС)
ЕИБ	Европейский инвестиционный банк
ЕК	Европейская комиссия
ЕП	Европейский парламент
ЕПБО	Европейская политика в области безопасности и обороны
ЕС	Европейский союз
ЕТС	Европейское территориальное сотрудничество (ЕС)
ЕЭП	Европейское экономическое пространство

ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИКЕС	Конвенция о международном совете по исследованию моря
ИМО	Международная морская организация
ИНТЕРРЕГ	Программа ЕС «Трансъевропейское сотрудничество в интересах сбалансированного развития»
ИЭЗ	Исключительная экономическая зона
КБГУ	конвенциональный быстрый глобальный удар
КНДР	Корейская Народно-Демократическая Республика (Северная Корея)
КРВБ	крылатая ракета воздушного базирования
КРМБ	крылатая ракета морского базирования
КСДЛ	комитет старших должностных лиц
МАРПОЛ	Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г.
МБР	межконтинентальная баллистическая ракета
МГО	Международная гидрографическая организация
МНЭПР	многосторонняя ядерно-экологическая программа в Российской Федерации
МОК	Межправительственная океанографическая комиссия ЮНЕСКО
МФО	международные финансовые организации
НАСКО	Конвенция о сохранении лосося в северной части Атлантического океана
НАТО	Организация Североатлантического договора
НЕАФК	Конвенции о рыболовстве в Северо-Восточной части Атлантического океана
НЕФКО	Северная природоохранная финансовая корпорация
НОРАД	Общее командование воздушно-космической обороны Северной Америки
НОРДЭФКО	Северное оборонное сотрудничество
НПО	неправительственная организация
ОВС	Объединенные вооруженные силы

ОДУ	общий допустимый улов
ООН	Организация Объединенных Наций
ОСПАР	Конвенция Осло (1972 г.) и Парижская конвенция (2006 г.) о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики
ОЯТ	отработавшее ядерное топливо
ПА	парламентская ассамблея
ПВО	противовоздушная оборона
ПЛАРБ	подводная лодка с баллистическими ракетами
ПЛО	противолодочная оборона
ПРО	противоракетная оборона
РВСН	Ракетные войска стратегического назначения
РЛС	радиолокационная станция
РОУР	региональная организация по управлению рыболовством
РФ	Российская Федерация
СБЕР	Совет Баренцева/Евроарктического региона
СЗП	Северо-западный проход
СИ	политика Северного измерения
СИБ	Северный инвестиционный банк
СКО	Стратегическое командование операций
СЛО	Северный Ледовитый океан
СМП	Северный морской путь
СОЛАС	Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г.
СОСУС	линия гидроакустического наблюдения
СПРН	система предупреждения о ракетном нападении
СРНК	Смешанная российско-норвежская комиссия
СФ	Северный флот
СЯС	стратегические ядерные силы
ТАСИС	техническое содействие странам СНГ и Монголии (ЕС)

Список сокращений

Окончание списка сокращений

ТВД	театр военных действий
ТЯО	тактическое ядерное оружие
УРО	управляемое ракетное оружие
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ФЦП	федеральная целевая программа

Введение

Неослабевающий интерес к Арктике во многом подпитывается наблюдаемыми и прогнозируемыми климатическими изменениями, в особенности быстрыми изменениями, происходящими в морской Арктике, и их ожидаемыми последствиями. В последние полтора десятилетия отмечается ускоренное и беспрецедентное по своим масштабам сокращение количества арктических льдов в конце летнего периода [1, с. 34, 38]. Очередной исторический минимум площади ледяного покрова Северного Ледовитого океана был зарегистрирован в сентябре 2012 г. Вероятность его дальнейшего сокращения весьма высока [2, с. 22].

Более ранние оценки, предполагавшие исчезновение многолетнего морского льда в Арктике к концу XXI в., с точки зрения современной науки представляются слишком консервативными [3, с. 12]. Перспектива освобождения Северного Ледовитого океана от большей части многолетнего льда считается реальной уже на горизонте ближайших десятилетий, а превращение арктического льда в сезонный (однолетний) — весьма вероятным в середине XXI в. [2, с. 22; см. также: 1, с. 36; 4, с. 7—21]. Научные споры сегодня ведутся не о том, произойдет это или нет, а о том, как скоро это случится [5, с. 74]. При этом ни в одном прогнозе на текущее столетие речь не идет о полном круглогодичном исчезновении арктического льда. Речь идет исключительно о его исчезновении на короткий период в конце лета — в сентябре, когда в Северном Ледовитом океане наблюдается его минимальная площадь¹.

Изменение ледяного покрова в сочетании с развитием технологий делает морскую Арктику все более доступной для освоения. Потепление в северных полярных широтах уже имеет и будет иметь еще более значимые последствия — экономические, социальные, экологические, политические, международные. Сезонное отступление многолетнего льда ассоциируется прежде всего с новыми возможностями для экономической деятельности. Облегчается

¹ Используемые в различных моделях определения «чистой», т.е. свободной ото льда, воды исходят из того, что количество льда в ней не превышает 10—15%.

доступ по морю к минеральным ресурсам, включая ресурсы континентального шельфа. Увеличение продолжительности навигации способствует интенсификации судоходства, в том числе международного, прежде всего по трассам Северного морского пути, а в перспективе и в других акваториях. Ожидается появление новых районов рыбного промысла. В период высоких цен на нефть легенды об углеводородных богатствах континентального шельфа Северного Ледовитого океана породили ожидание надвигающегося арктического бума и стимулировали интерес к региону не только в арктических странах, но и далеко за его пределами.

Однако изменение арктического климата сопряжено и с многочисленными негативными последствиями. Природная и техногенная среда Арктики и ее население крайне уязвимы к изменениям климата. Эти изменения уже стали причиной долгосрочного стресса для экологических систем и биологического разнообразия Арктики. Таяние и сокращение поверхности морского льда, который является средой обитания ряда видов животных и птиц, ведет к исчезновению уникальных мест обитания арктической флоры и фауны, снижению численности их популяции. Аналогичные процессы происходят на суше. Стресс, порождаемый климатическими изменениями, усугубляется возрастающим антропогенным воздействием на арктические экосистемы.

Потепление ведет к появлению новых рисков и опасностей для человека и хозяйственной деятельности. Населенные пункты и хозяйственные объекты, расположенные в прибрежной зоне, сталкиваются с нарастающим воздействием штормов и затоплений. Высокая степень изменчивости ледовой обстановки затрудняет многие виды морских операций, становится фактором дестабилизации морской деятельности в регионе.

Деградация вечной мерзлоты создает угрозу для надежности и устойчивости строительных конструкций и инженерных сооружений, в первую очередь объектов хозяйственной инфраструктуры и магистральных трубопроводов. В результате вся сегодняшняя портовая, поселенческая и транспортная инфраструктура северных территорий оказывается в зоне высокого риска, опасной как для проживания, так и с точки зрения возможных техногенных катастроф. Быстрое изменение среды обитания ставит под вопрос устойчивость традиционного образа жизни и традиционной экономики коренных народов Севера [3, с. 7—26, 136—141].

Рассчитанная на период до 2020 г. стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) и обеспечения национальной безопасности [6], принятая на ее основе государственная программа социально-экономического развития российской Арктики [7] наметили амбициозные планы ее освоения в качестве стратегической ресурсной базы, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны [8].

Этими документами предусмотрено повышение уровня экономического развития АЗРФ; покрытие российской Арктики глобальными системами транспортной инфраструктуры, включая модернизацию и развитие инфраструктуры Северного морского пути, энергетической и информационно-коммуникационной инфраструктуры, системами обеспечения комплексной безопасности жизнедеятельности, экологической безопасности и мониторинга; создание и развитие локальных систем жизнеобеспечения; создание нормативной и организационной базы для развития; совершенствование системы государственного управления. В результате развития приоритетных секторов экономики АЗРФ, опорной и локальной инфраструктуры, реализации других программ доля российской Арктики в валовом внутреннем продукте Российской Федерации должна вырасти с 5,6% в 2012 г. до 14% в 2020 г. [23].

Реализация масштабных планов устойчивого развития АЗРФ потребует времени, значительных капиталовложений, привлечения не просто современных, но с учетом уязвимости арктической окружающей среды — наилучших доступных технологий. В этих условиях широкое международное сотрудничество является во всех смыслах наиболее оптимальным способом решения поставленных задач [9]. По этой причине успех и сроки реализации планов развития российской Арктики во многом зависят от внешних — региональных и более широких международно-политических условий: общей благоприятной или неблагоприятной обстановки в регионе, уровня сотрудничества или конфликтности в отношениях между арктическими странами, а также в отношениях между арктическими и нерегиональными (неарктическими) государствами.

Высказываемые на протяжении последних лет оценки международно-политических условий развития АЗРФ зачастую прямо противоположны — от прогнозов неизбежных и ведущих к гонке вооружений межгосударственных конфликтов за доступ к углеводородным ресурсам континентального шельфа и в этой связи — за раздел или передел морских пространств Северного Ледовитого

океана (СЛО), до вывода о том, что Арктика — один из самых спокойных регионов мира, в котором преобладает тенденция к сотрудничеству. Споры ведутся зачастую о фактах, не говоря уже о выводах, которые делаются на их основе [10, т. 1, с. 256].

Одни эксперты предсказывают грядущие вооруженные конфликты как между арктическими государствами, так и между ними и неарктическими странами. Усматривают симптомы начинающейся гонки вооружений и милитаризации региона в модернизации вооруженных сил прибрежных стран (или в планах такой модернизации), включая закупки новой военной техники, в регулярном проведении здесь военных учений и расширении военного сотрудничества с другими государствами [10, т. 1, с. 284—302].

Другие подчеркивают, что уровень военных угроз в Арктике остается низким, однако по мере нарастания здесь погодно-климатических изменений и расширения масштабов экономической деятельности в регионе будут возрастать риски и вызовы совсем иного рода — прежде всего риски экологической безопасности и безопасности человека. На передний план сегодня и в обозримой перспективе выходят задачи предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, включая возможные техногенные катастрофы, разливы нефти, загрязнение морской среды с суши и с судов; обеспечения безопасности судоходства в покрытых льдом удаленных районах Северного Ледовитого океана [10, т. 1, с. 256—269].

В последнее десятилетие различные аспекты арктической политики стали предметом обсуждений на национальном и международном уровне. Интенсифицировались научные исследования. Результатом активного диалога на официальном и экспертном уровне стало появление *арктического консенсуса* — общего понимания в арктических странах проблем региона и путей их решения на основе сотрудничества, сменившего еще недавно превалировавшие ожидания надвигающейся «битвы за Арктику». Расширению и углублению этого консенсуса, снятию подозрительности и напряженности решающим образом способствовали обнародование странами — членами Арктического совета их региональных стратегий, встречи «пятерки» прибрежных арктических стран, учреждение диалоговых форумов высокого уровня, органической частью которых стал российский форум «Арктика — территория диалога», активная работа Арктического совета, создание арктических исследовательских центров, налаживание экспертного диалога и обсуждение во многом похожих результатов изучения международно-

политических аспектов арктической повестки дня на международных конференциях. В последние годы основы своей арктической политики обнародовал также ряд государств — наблюдателей Арктического совета [11; 12, 13; 14; 15; 16].

К современному «арктическому консенсусу» можно отнести следующие положения, получившие подтверждение в ходе наших исследований.

1. **Высокий уровень правовой определенности.** Права и обязанности как арктических, так и неарктических государств в морской Арктике определяются нормами международного морского права. В 2008 г. министры иностранных дел пяти прибрежных государств (Дании в отношении Гренландии, Канады, Норвегии, России и США) подтвердили это обстоятельство на встрече в Илулиссате (Гренландия), напомнив, что в отношении Северного Ледовитого океана «применяется обширная международно-правовая база», в которой «закреплены важные права и обязательства, относящиеся к определению внешних границ континентального шельфа, защите морской среды, включая районы, покрытые льдом, свободе судоходства, проведению морских научных исследований и другим видам использования моря» и которая «обеспечивает прочную основу для ответственного управления пространствами этого океана» [17].

Хотя в Илулиссатской декларации говорится об «обширной международно-правовой базе», ее авторы не оставили сомнений в том, что они имели в виду прежде всего Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. [18; 19, р. 9; 20, р. 13; 21, р. 61; 22, р. 13] (далее — Конвенция 1982 г.). Свою приверженность нормам Конвенции неоднократно и недвусмысленно подтверждали неарктические государства, включая азиатские страны, в 2013 г. присоединившиеся к работе Арктического совета в качестве наблюдателей [23, с. 4].

Высокий уровень правовой определенности и предсказуемости не оставляет места для спекуляций относительно перспектив «интернационализации» Арктики — ее передачи, по примеру Антарктики, «в общее пользование всех государств». Тема «интернационализации» Арктики в прошлом неоднократно поднималась рядом международных природоохранных организаций [24] и исследователями прежде всего из стран Южной Азии [25, с. 10—28; 26, р. 33—52]. В 2008 г. в пользу подготовки международного договора, регулирующего правовой статус находящихся за пределами национальной юрисдикции акваторий Северного Ледовитого океана,

высказался Европейский парламент [27]. Однако подобные предложения никогда не обсуждались на межгосударственном уровне. Не выдвигались они и Европейским союзом. В 2008 г. «пятерка» прибрежных государств со всей определенностью поставила точку в этом вопросе: «Мы не видим необходимости в разработке нового всеобъемлющего международно-правового режима для управления Северным Ледовитым океаном» [17].

2. Низкий уровень конфликтности межгосударственных отношений в Арктике. Здесь не просматриваются серьезные проблемы, которые могли бы привести к возникновению или эскалации межгосударственных споров по поводу разграничения морских пространств или доступа к минеральным ресурсам морской Арктики [28, с. 404—411; 23; 29, р. 5]. Таких спорных ситуаций практически не осталось. Большая часть вопросов разграничения морских пространств урегулирована двусторонними соглашениями. Российская Федерация в этом смысле находится в исключительно благоприятном положении: у нее не осталось неурегулированных вопросов разграничения морских пространств в Арктике с соседними государствами — США и Норвегией.

Главная интрига, вызывающая сегодня сильные эмоции, — взаимное наложение претензий прибрежных в отношении Северного Ледовитого океана стран в процессе *установления ими внешних границ континентального шельфа* за пределами 200-мильных исключительных экономических зон. Однако следование положениям Конвенции 1982 г. и договоренностям последних лет позволяет и в этом вопросе избежать конфликта [23, с. 5].

Что же касается месторождений углеводородов в морской Арктике, то их основные предполагаемые запасы (около 97%) сосредоточены в исключительных экономических зонах прибрежных стран [20, р. 24; 29, р. 6], причем в основном в прибрежной зоне континентального шельфа [3, с. 49] — там, где юрисдикция и суверенные права прибрежных стран на их разведку и разработку никем не оспариваются [29, р. 6]. Иными словами, перспективы их разработки — это вопрос не геополитики, а экономической целесообразности.

3. Представления о запасах нефтегазовых и других минеральных ресурсов арктического шельфа и их значимости для глобальной экономики сильно преувеличены. Сделанный Геологической службой США в 2008 г. вывод о том, что на арктическом шельфе сосредоточено около четверти мировых *неразведанных* запасов нефти и газа,

быстро превратился в тезис о том, что здесь сосредоточена четверть или даже треть *всех* запасов нефти и газа в мире. На деле предполагаемые извлекаемые ресурсы арктического шельфа намного скромнее на фоне общемировых разведанных и неразведанных ресурсов — порядка 6,5% по нефти и 24% по газу [28, с. 408; 30; 31, р. 21—26; 32, р. 48—55].

Конечно, это тоже немало. Но в силу высоких издержек, связанных с разведкой, добычей и транспортировкой, арктические шельфовые проекты еще долго будут находиться в зоне маржинальной доходности. Даже при мировых ценах на нефть в 100 и более долларов за баррель только около 1% извлекаемых на арктическом шельфе нефтяных ресурсов можно отнести к высокорентабельным (по газу этот показатель выше), что на обозримую перспективу существенно снижает их конкурентоспособность по сравнению с расположенными в арктической зоне сухопутными месторождениями [33, с. 481, 488] и с разработкой неконвенциональных углеводородных ресурсов в районах с более развитой и доступной инфраструктурой добычи и транспортировки. Если к этому добавить долгосрочные тенденции трансформации мировой энергетики, а также высокие риски разработки арктических шельфовых месторождений, включая экологические, то вопрос о том, когда и в какой мере углеводородные (и другие минеральные) ресурсы *морской* Арктики будут востребованы мировыми рынками, остается открытым.

4. Несмотря на интенсификацию арктического судоходства [34], *не следует ожидать появления в обозримой перспективе регулярных и тем более круглогодичных трансарктических международных судоходных трасс*. Очевидное конкурентное преимущество арктических трасс — существенное сокращение расстояния, времени в пути и расхода топлива при осуществлении грузоперевозок между Северной Европой и Восточной Азией — с лихвой нивелируется погодно-климатическими и ледовыми условиями, экологическими рисками, высокими требованиями к безопасности судоходства и охране морской среды, неразвитостью или отсутствием необходимой инфраструктуры и другими проблемами [35, с. 25—26; 36, с. 36—37; 37, с. 75—77; 38, р. 5; 31, р. 26—29; 39; 32, р. 94—95].

Судоходство в регионе нарастает неравномерно в силу различий в условиях и продолжительности навигации в акваториях Северного Ледовитого океана. Наиболее интенсивно оно в западных

(атлантических) арктических морях (Баренцевом, Норвежском, Гренландском). Возрастает нагрузка на Берингов пролив на востоке. Активизируется сезонное судоходство и в более холодных морях, однако не столько за счет международного транзита, сколько за счет возрастающих объемов завоза техники и материалов для строительства объектов инфраструктуры и прогнозируемого в следующем десятилетии расширения морского вывоза добываемых в сухопутной Арктике минеральных ресурсов. По этим причинам сравнения российского Северного морского пути и тем более канадского Северо-Западного прохода с Суэцким и Панамским каналами на обозримую перспективу просто неуместны [36, с. 37—39; 31, р. 26—29].

5. *Военные угрозы в Арктике стабильно оцениваются прибрежными странами как относительно низкие.* Одновременно все арктические государства констатируют *расширение спектра вызовов для экологической безопасности и безопасности человека* вследствие климатических изменений и расширения хозяйственной деятельности в регионе. Соответственно расширяется спектр «гражданских» задач по обеспечению безопасности — предотвращения и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф, обеспечения авиационного и морского поиска и спасания [28, с. 407; 23, с. 8—9; 32, р. 77—94; 40; 41, р. 1; 42]. Отмечается недостаточность сил и средств, которыми арктические государства располагают для решения этих задач.

В интересах оптимизации необходимых для реагирования на чрезвычайные ситуации ресурсов большинство стран региона отказались от инвестирования значительных средств в соответствующую инфраструктуру в регионе и основной акцент делают на расширение регионального сотрудничества [43; 44; 45]. Российская Федерация является сегодня единственным государством, которое не только имеет в Арктике развернутую военно-морскую группировку стратегического значения, но и вкладывает значительные средства в развитие военной инфраструктуры усиления в регионе [23, с. 9; 37, с. 96—98].

6. *Прибрежные государства играют особую роль в регулировании деятельности в морской Арктике в силу того, что их суверенитет, суверенные права и юрисдикция распространяются на значительные районы Северного Ледовитого океана.* Однако они не обладают монополией или исключительными правами на всю Арктику. В соответствии с нормами международного морского права у неарктиче-

ских стран здесь также есть права и обязанности [35, с. 34—36]. В Илулиссатской декларации 2008 г. прибрежные государства апеллировали к своему суверенитету, суверенным правам и юрисдикции над «значительными», но не над всеми районами Северного Ледовитого океана, а ссылаясь на применяемую здесь международно-правовую базу, подчеркнули, что она обеспечивает «прочную основу для ответственного управления пространствами этого океана пятью прибрежными государствами и другими пользователями» [17] (выделено нами. — Авт.).

С учетом расширения состава наблюдателей Арктического совета в 2013 г. и подключения к его работе пяти азиатских государств (Индии, Китая, Республики Корея, Сингапура и Японии) важную роль приобретает приобщение этих стран к «арктическому консенсусу», сформировавшемуся в последние годы в отношениях между странами региона [46; 47; 48; 49].

Сотрудничество в Арктике не изолировано от проблем, приносимых из более широкой сферы глобальной политики. Существенную роль здесь играет инерция военно-стратегического противостояния России и США, напоминающая о себе каждый раз в периоды обострения отношений между ними. Принятые в отношении России в контексте украинского кризиса санкции западных стран замедлили работы по разведке ресурсов российского арктического шельфа, привели к замораживанию сотрудничества в военной сфере, сказались на финансировании участия российских ученых в программах международного научного сотрудничества. Стали более интенсивными военно-стратегическая деятельность и военные учения России в регионе.

Изменилась тональность и усилилась риторика в обсуждении военно-политических вопросов. Все государства региона пристально следят за проводимыми здесь военными учениями и военной деятельностью, просчитывая худшие сценарии. Приостановлены совместные военно-морские учения с участием России, встречи начальников генеральных штабов. Все это не позволяет в полной мере воспользоваться плодами регионального сотрудничества, затрудняет и тормозит решение многих вопросов арктической повестки дня, испытывает на прочность сформировавшийся в последние годы «арктический консенсус».

Тем не менее, несмотря на обострение отношений России с западными странами, Арктика остается одним из немногих регионов, где по-прежнему преобладает тенденция к сотрудничеству.

В 2014—2015 гг. государствам Арктического совета удалось в значительной мере оградить деятельность этой организации от негативного влияния общего осложнения отношений между Россией и Западом.

Несмотря на имевшие место в период председательства в Арктическом совете Канады (2013—2015 гг.) эпизодические сбои, региональное сотрудничество как в рамках самого Совета, так и вне его рамок в целом оставалось конструктивным. Арктический совет подошел к своей сессии в канадском Икалуите (24—25 апреля 2015 г.) с неплохими результатами. На ряде направлений сотрудничества, согласованных на предыдущей встрече 2013 г. в Кируне (Швеция), налицо очевидный прогресс [50, с. 12—15; 51].

В мае 2015 г. в Международной морской организации было завершено согласование текста Международного кодекса безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах (Полярного кодекса), положения которого должны вступить в силу в 2017 г. В июле 2015 г. в Осло прибрежные государства приняли декларацию по вопросам сохранения рыбных запасов в центральной части Северного Ледовитого океана — за пределами их рыбохозяйственной юрисдикции [52]. В начале декабря 2015 г. в Вашингтоне состоялась первая встреча для обсуждения данного вопроса в расширенном составе с участием представителей Европейского союза, Исландии, Китая, Республики Корея и Японии [53]. Хотя сотрудничество по линии военных ведомств приостановлено, продолжается взаимодействие пограничников, береговой охраны, поисково-спасательных служб. В октябре 2015 г. состоялось откладывавшееся с 2014 г. учреждение Арктического форума береговой охраны [54].

Современный международный кризис — по крайней мере на нынешнем этапе — не привел к пересмотру арктическими государствами их в целом спокойных оценок военно-политической обстановки, планов военного строительства и военных учений в регионе [23, с. 9; 37, с. 96—98]. Все арктические государства без исключения подчеркивают необходимость сохранения стабильности и низкого уровня напряженности в регионе.

Все это выгодно отличает Арктику от многих других регионов мира. В среднесрочной и долгосрочной перспективе международно-политическая обстановка здесь остается в целом бесконфликтной. Однако вследствие современного международного кризиса ближайшие годы могут оказаться периодом упущенных возможностей, а России в ходе реализации масштабных планов развития АЗРФ придется полагаться в основном на собственные силы.

1

Международное регулирование и потенциальные конфликты

Введение / 1.1. Классификация морских пространств / 1.2. Делимитация в 200-мильных зонах / 1.3. Континентальный шельф / 1.4. Секторальный подход и международный обычай / 1.5. Судоходство / 1.6. Рыболовство

Введение

Весной 2008 г. американский журнал «Форин Аффферс» опубликовал статью С. Боргерсона [55; 56], в которой на фоне таяния арктических льдов предвещалось начало «борьбы пяти государств Арктического региона за территории и ресурсы». Перспективы освоения природных богатств Арктики и развития международного судоходства по самому короткому пути между Атлантическим и Тихим океанами, по мнению Боргерсона, должны были превратить регион в новый источник международной напряженности, поскольку все решения относительно регулирования экономической деятельности здесь, как он полагал, принимаются в условиях «анархии», «дипломатического и правового вакуума». Все это чревато балансированием на грани вооруженных конфликтов и гонкой вооружений, подобных тем, которое мы наблюдаем в Южно-Китайском море. Вывод, на котором настаивал автор, подводя в 2009 г. итоги дискуссии вокруг его статьи, был предельно прост: «Большая игра перемещается на Север» [57].

Набор поводов для конфликтов в Арктике, обозначенный Боргерсоном, сегодня стал «классическим»: борьба за раздел нефтегазовых ресурсов арктического шельфа и в этой связи — неизбежная борьба в процессе установления границ континентального шельфа прибрежных государств в Северном Ледовитом океане (СЛО), обострение пограничных споров, споров о разграничении морских пространств и правовом режиме будущих судоходных трасс — канадского Северо-Западного прохода и российского Северного морского пути. В эту борьбу должны включиться и неарктические государства, заинтересованные в освоении минеральных и биоло-

гических ресурсов морской Арктики и в использовании судоходных путей.

У Боргерсона появилось немало последователей. Первая же попытка найти в Интернете материалы на тему «битва за Арктику» дала нам более миллиона только русскоязычных ссылок. В разных вариациях и с различной степенью драматизации авторы соответствующих материалов вновь и вновь возвращаются к вопросам, которые были поставлены Боргерсоном, хотя сам он по прошествии лет несколько скорректировал свои первоначальные оценки [58].

Почти одновременно с публикацией в «Форин Афферс», в мае 2008 г., в Гренландии по инициативе правительства Дании собрались министры иностранных дел пяти прибрежных в отношении СЛО стран (Дании, представляющей интересы Гренландии, Канады, Норвегии, России и США) для обсуждения проблем Арктического региона. В результате обсуждения они пришли к прямо противоположному выводу и констатировали, что «в отношении Северного Ледовитого океана применяется обширная международно-правовая база». В частности, «в [международном] морском праве закреплены важные права и обязательства, относящиеся к определению внешних границ континентального шельфа, защите морской среды, включая районы, покрытые льдом, свободе судоходства, проведению морских научных исследований и другим видам использования моря», достаточные для упорядоченного урегулирования «любых возможных перекрывающихся претензий». Эта международно-правовая база «обеспечивает прочную основу для ответственного управления пространствами этого [Северного Ледовитого] океана пятью прибрежными государствами и другими пользователями» [17].

Дискуссия о международном регулировании в регионе, начатая почти десятилетие назад, сосредоточилась на правовом режиме *морской Арктики* — океана, окруженного сухопутной территорией пяти прибрежных стран. В этой связи центральное значение имеет вопрос о правовых режимах *морских пространств* СЛО, поскольку решение всех вопросов, поставленных Боргерсоном, — разграничения морских пространств в Арктике, прав в отношении разведки и эксплуатации минеральных ресурсов континентального шельфа, установления прибрежными странами внешних границ их континентального шельфа, судоходства, сохранения и использования морских биологических ресурсов и другие — регулируются нормами международного морского права.

Правовой режим морской Арктики, права и обязанности государств в арктических морях, порядок разрешения споров регулируются нормами общего международного права и прежде всего — *Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.* [59] (далее — Конвенция 1982 г.). Вывод о центральном значении Конвенции для определения прав и обязанностей как прибрежных арктических, так и не-арктических государств в регионе разделяется сегодня российскими и зарубежными специалистами [60; 61; 62, с. 4—29; 3, с. 30—34; 63, с. 222—252; 64; 62, с. 76—95; 65, р. 4—24; 66; 67, р. 1066—1067; 46, р. 17—57; 68, с. 8—10; 48, р. 267—298].

В отечественной литературе высказывается и другая точка зрения, согласно которой в целях разграничения морских пространств в Арктике следует руководствоваться не столько положениями Конвенции 1982 г., сколько «двусторонними и региональными применимыми международно-правовыми нормами, а также обычными нормами международного права, включая такую их составляющую, как исторически сложившиеся правооснования». При этом утверждается, что обычные нормы международного права будут иметь приоритет при решении вопросов о делимитации арктического континентального шельфа. В подтверждение своего вывода сторонники данной точки зрения тоже ссылаются на Илуиссатскую декларацию 2008 г., обращая внимание на то, что в тексте декларации говорится о применимой в отношении СЛО «обширной международно-правовой базе», а не о Конвенции 1982 г., «которая в тексте декларации вообще не упомянута» [69, с. 28, 37].

Ниже будет показано, что подобное противопоставление норм Конвенции и обычного международного права носит искусственный характер, поскольку все особенности законодательной практики прибрежных арктических государств, которые сформировались до принятия Конвенции 1982 г. и которые можно отнести к международному обычаю, в полной мере учтены и кодифицированы в тексте Конвенции. Но в любом случае сами авторы Илуиссатской декларации — пять прибрежных государств — не оставляют сомнений в том, что под «обширной правовой базой» они имеют в виду прежде всего Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г., хотя она и не упоминается в тексте декларации, а также другие применимые в регионе многосторонние международные договоры.

Так, министр иностранных дел *Российской Федерации* С. В. Лавров, выступая 29 марта 2010 г. в Челси (Канада) на пресс-конфе-

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

ренции по итогам встречи министров иностранных дел пяти прибрежных арктических стран, подчеркнул: «Главный вывод по итогам сегодняшней дискуссии заключается в том, что мы, безусловно, подтвердили декларацию, которую приняли чуть более двух лет назад в Гренландии (Илуиссат), которая однозначно заявляет о том, что любые вопросы, существующие в этом регионе, могут и должны решаться мирным путем. Любые пересекающиеся претензии в отношении тех или иных участков, которые находятся за пределами континентального шельфа, должны решаться *исключительно на основе Конвенции ООН по морскому праву*» [18] (выделено нами. — Авт.).

В арктической стратегии *Норвегии* 2011 г. в контексте илуиссатских договоренностей подчеркивается, что «международно-правовая база, применимая ко всем видам деятельности в Северном Ледовитом океане, зафиксирована в Конвенции [ООН] по морскому праву», регулирующей решение вопросов о границах национальной юрисдикции в акваториях СЛО, правах и обязанностях государств. Соответствующие положения Конвенции получили дальнейшее развитие в других многосторонних соглашениях и договорах, в частности, касающиеся вопросов судоходства и рыбохозяйственной деятельности [21, р. 61].

В заявлении о внешней политике *Канады* в отношении Арктики 2010 г. применительно к «обширной правовой базе», о которой идет речь в Илуиссатской декларации, подчеркивается, что Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. «обеспечивает правовую основу для определения границ континентальных шельфов и регулирует многие другие вопросы, касающиеся защиты морской среды, свободы судоходства, морских научных исследований, охраны окружающей среды, использования живых морских ресурсов, а также другие вопросы, связанные с использованием моря» [19, р. 9. Цит. по: 10, т. 3, с. 371—372].

Центральное значение Конвенции для международного регулирования в морской Арктике подчеркивается в региональной стратегии *Дании* 2011 г. В ней отмечается, что «Конвенция ООН по морскому праву 1982 года является универсальным правовым документом, который применим и к морям в арктическом регионе, поскольку эта Конвенция определяет права и обязанности государств при использовании морей и океанов» [20, р. 13. Цит. по: 10, т. 3, с. 557].

Прямое упоминание Конвенции в декларации отсутствует по единственной причине — *США* еще не ратифицировали ее. В то же время они применяют большинство положений Конвенции, заявив о приверженности кодифицированным в ней обычным нормам международного морского права. В официальных документах арктической политики *США* недвусмысленно отмечается, что приведенное выше положение Илулиссатской декларации они понимают как договоренность следовать в Арктике нормам Конвенции 1982 г.: «В мае 2008 г. прибрежные в отношении Северного Ледовитого океана государства (Соединенные Штаты, Канада, Гренландия, Норвегия и Российская Федерация) подписали Илулиссатскую декларацию, в которой они пришли к заключению о том, что Конвенция [ООН по международному праву 1982 г.] представляет собой достаточную правовую базу для международного сотрудничества и мирного урегулирования морских споров в Арктике» [22, р. 14].

Из центральной роли Конвенции 1982 г. в правовом регулировании в Арктике исходят и другие государства — участники Арктического совета. В своей стратегии 2010 г. в отношении региона *Финляндия* определяет Конвенцию как основной применимый в Арктике международно-правовой инструмент, который «всесторонне регулирует использование морей и предоставляет правовую базу для регулирования территориальных споров. Принципы этой Конвенции также являются основой для отраслевых инструментов регулирования» [10, т. 3, с. 529—530].

Основополагающее значение Конвенции для регулирования в морской Арктике подчеркивается в арктической стратегии *Швеции* 2011 г. [70, р. 11], а в принятой в марте 2011 г. резолюции парламента *Исландии*, в которой излагаются основы политики страны в отношении региона, отмечается, что все разногласия в отношении Арктики должны регулироваться на основе Конвенции 1982 г., которая «устанавливает правовые рамки для регулирования морской деятельности и содержит, в частности, положения о судоходстве, рыболовстве, добыче нефти, газа и других природных ресурсов на континентальном шельфе, разграничении морских пространств, предотвращении загрязнения океана, морских научных исследованиях, урегулировании споров, и эти положения применимы ко всем морским пространствам, включая Арктику» [71, р. 1—2. Цит. по: 10, т. 3, с. 601].

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

Значение Конвенции 1982 г. как основного источника правового регулирования в Арктике подчеркивается и неарктическими государствами, проявляющими интерес к региону и являющимися наблюдателями в Арктическом совете. Так, в арктической стратегии Великобритании, принятой в 2013 г., подчеркивается, что отправной точкой международного управления и регулирования в регионе являются суверенные права собственно арктических государств, а также международные договоры и конвенции, среди которых особенно выделяется Конвенция 1982 г. [11, р. 13, 21, 25]. «Среди применимых в Арктике международных соглашений особое место занимает Конвенция Объединенных Наций по морскому праву 1982 года», — отмечается в Руководящих принципах арктической политики Германии 2013 г. [12, s. 12]. Конвенция определяется как наиболее важный из международно-правовых инструментов для решения вопросов международного регулирования в Арктике в Основах арктической стратегии Италии, принятых в 2015 г. [14, р. 4]

Подчеркивание значения норм Конвенции 1982 г. наряду с признанием суверенитета, юрисдикции и суверенных прав прибрежных стран неарктическими, в том числе азиатскими государствами [16, р. 1; 72, р. 16—18; 73, р. 29—48; 74], не должно удивлять. Ведь в утверждении своих законных интересов и прав в Арктике, в частности, в том, что касается свободы судоходства, проведения морских научных исследований, участия в разведке и разработке ресурсов морского дна, в частности, за пределами континентального шельфа прибрежных государств, ведения рыбного промысла в открытом море, они опираются именно на кодифицированные в Конвенции общепризнанные нормы международного морского права. Но какими бы мотивами ни руководствовались те или иные страны, важно констатировать, что *ни одно государство в мире не ставит под сомнение применимость норм Конвенции 1982 г. в арктических морских пространствах.*

Констатация того обстоятельства, что морская Арктика живет по кодифицированным в Конвенции нормам международного морского права, не оставляет места для неоднократно высказывавшихся международными природоохранными организациями, экспертами и политиками разных стран [25, с. 10—28; 27; 24; 26, р. 33—52] предложений об «интернационализации» Арктики — ее передаче по примеру Антарктики «в общее пользование». Эти предложения были не только отклонены прибрежными арктиче-

скими государствами, которые в Илулиссатской декларации недвусмысленно заявили, что не видят «необходимости в разработке нового всеобъемлющего международно-правового режима для управления Северным Ледовитым океаном» [17]. Они не получили поддержки и со стороны других, неарктических государств, не обсуждались и не обсуждаются на межгосударственном уровне. Иными словами, тема «интернационализации» Арктики не стоит в повестке дня и не является актуальной в современной арктической политике.

Помимо конвенции источниками международно-правового регулирования в Арктике являются и другие договоры, такие, в частности, как Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г. (Конвенция СОЛАС), Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., измененная Протоколом 1978 г. (МАРПОЛ), Конвенция о международной гражданской авиации 1944 г., Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью 1969 г., Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., Конвенция 1979 г. о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, Международная конвенция по поиску и спасанию на море 1979 г., Конвенция 1988 г. о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, Международная конвенция и Протокол 1988 г. о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, Конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г., Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. (Конвенция Эспоо) и Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспоо 2003 г., Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г., Соглашение 1995 г. об осуществлении положений Конвенции 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, Международная конвенция об ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ 1996 г. и многие другие.

Экономическая деятельность, сохранение экологических систем и биологического разнообразия, охрана морской среды от загрязнения и сотрудничество в Арктике регулируются многочислен-

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

ными региональными, субрегиональными и двусторонними соглашениями [10, т. 3, с. 46—138; 75; 69; 63, с. 254—276]. Эти вопросы являются предметом деятельности международных организаций, таких, в частности, как Международная морская организация (ИМО), Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), Международный орган по морскому дну, Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная гидрографическая организация (МГО), Межправительственная океанографическая комиссия (МОК) ЮНЕСКО, Международная организация труда (МОТ) и многие другие. В Арктике действуют региональные организации по управлению рыболовством (РОУР). В последние два десятилетия наметился значительный прогресс в деле институционализации регионального сотрудничества — прежде всего в рамках Арктического совета, а также Совета Баренцева/Евроарктического региона (см. гл. 2). Урегулирование споров в морской Арктике является предметом рассмотрения в международных судебных органах.

Так что *говорить о правовом или каком-то ином вакууме в морской Арктике не приходится* [63, с. 206]. Здесь действуют как универсальные, так и специальные режимы регулирования экономической деятельности. Кому-то это плотное и постоянно расширяющееся регулирование представляется даже избыточным. Тем не менее по мере расширения экономической деятельности постоянно возникает необходимость в дополнении существующих инструментов международного регулирования новыми в целях дальнейшего развития и конкретизации с учетом региональной специфики применимых здесь общих норм международного права. Примерами такого развития международного регулирования могут служить, в частности, принятые в последние годы соглашения государств Арктического совета о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике (2011 г.) и о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике (2013 г.), согласованный в 2015 г. в ИМО Международный кодекс безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах (Полярный кодекс), обсуждение мер по сохранению и управлению биологическими ресурсами центральной части Северного Ледовитого океана, соглашения стран Арктического совета о научном сотрудничестве и др.

1.1. Классификация морских пространств

Важное значение для определения конфликтного потенциала в отношениях между арктическими государствами имеет вопрос о границах их суверенитета, суверенных прав и юрисдикции в морской Арктике, о наличии или отсутствии между ними споров о разграничении морских пространств — поводов для межгосударственных конфликтов. Оформившаяся с принятием Конвенции 1982 г. современная классификация морских пространств «позволяет четко определить права государств по отношению к морским пространствам, установить их правовой статус, выработать и закрепить надлежащий правовой порядок каждого из пространств» [61, с. 26].

Правовой статус и правовые режимы морских пространств подробно описаны в юридической литературе [76, с. 795—834; 61, с. 25—312; 63]. Цель данной главы — представить краткий обзор основных понятий, ключевых для понимания современной дискуссии по различным вопросам арктической повестки дня и составляющих общий знаменатель политики всех заинтересованных государств в регионе. Речь идет прежде всего о правовом режиме внутренних морских вод и территориального моря, исключительных экономических зон (ИЭЗ), континентального шельфа, международного района морского дна за границами континентального шельфа прибрежных государств, проливов, используемых для международного судоходства. Поскольку в Арктике нет государств-архипелагов, мы не рассматриваем в данной главе правовой режим архипелажных вод, как не рассматриваем и правовой режим прилегающей морской зоны.

Обзор этих понятий, вытекающих из норм международного морского права прав и обязанностей прибрежных арктических и нерегionalных государств, тем более важен, что их содержание, в отличие от официальных документов арктической политики стран региона, зачастую весьма произвольно трактуется в отечественных и зарубежных средствах массовой информации, а также многими авторами, пишущими на тему арктической политики, в особенности теми из них, которые предвещают неминуемую «биту за Арктику».

Морские пространства Мирового океана принято условно делить на три основные категории [61, с. 26]: морские пространства, являющиеся неотъемлемой частью территории прибрежного государства, на которые распространяется его суверенитет (внутренние

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

воды и территориальное море), морские пространства, не входящие в состав территории прибрежного государства, но подчиненные его юрисдикции (прилежащая зона, исключительная экономическая зона, континентальный шельф), и морские пространства, не подчиненные ни суверенитету, ни юрисдикции какого-либо государства¹. Все эти категории пространств представлены в Северном Ледовитом океане.

Прибрежное государство имеет право устанавливать ширину своего *территориального моря* до предела, не превышающего 12 морских миль (ст. 3 Конвенции 1982 г.). Ширина территориального моря отмеряется от *исходных линий*, обычно представляющих собой линию наибольшего отлива вдоль берега (ст. 5). В тех местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где вдоль берега и в непосредственной близости к нему имеется цепь островов, для проведения исходной линии, от которой отмеряется ширина территориального моря, может применяться метод *прямых исходных линий*, по прямой соединяющих соответствующие точки на побережье. При этом не допускаются сколько-нибудь заметные отклонения от общего направления берега (п. 1 и 3 ст. 5). В частности, в тех местах, где в непосредственной близости от берега имеется цепь островов, метод прямых исходных линий применяется, если расстояние между берегом и соответствующими островами не превышает двойной ширины территориального моря, т.е. 24 морских миль [76, с. 798].

Воды, расположенные между береговой линией государства и исходными линиями, от которых отмеряется ширина территориального моря, а также морские заливы, ширина входа в которые не превышает 24 морских миль, и воды морских портов относятся к *внутренним морским водам* государства [76, с. 795—796]. К послед-

¹ Ряд авторитетных российских специалистов по международному морскому праву выделяли не три, а две основные категории морских пространств — морские пространства, входящие в состав территории прибрежных государств, на которые распространяется их суверенитет, и морские пространства, на которые не распространяется суверенитет ни одного государства, — открытое море. См. [77, с. 462]. Данная точка зрения основывается на том, что все морские пространства, лежащие за пределами территориального моря, включая исключительные экономические зоны и континентальный шельф прибрежных государств, с точки зрения их правового статуса являются открытым морем, хотя в этих морских пространствах действует особый правовой режим. Такой подход разделяется и теми авторитетными отечественными специалистами, которые придерживаются более дифференцированной типологии морских пространств. См. [61, с. 120].

ним относятся и так называемые исторические воды — моря заливного типа и заливы, окруженные берегами одного государства, даже если ширина входа в такие заливы превышает 24 морские мили, но при том условии, что прибрежное государство на протяжении длительного времени осуществляло суверенитет над ними; эти воды имеют важное экономическое и оборонное значение для данной страны, и имеет место молчаливое признание большинства государств исторического характера соответствующих вод [61, с. 30—31].

Арктические государства, имеющие выход к Северному Ледовитому океану, включая Исландию, к настоящему времени установили границы своего территориального моря шириной в 12 морских миль (для Гренландии — 3 морские мили), за исключением тех случаев, когда взаимное наложение территориальных вод потребовало их делимитации государствами со смежными побережьями. Многие прибрежные в отношении СЛО государства, в частности Дания (в отношении Гренландии), Канада, Норвегия и Россия, использовали метод проведения прямых исходных линий, от которых отмеряется ширина их территориального моря.

Внутренние морские воды и территориальное море входят в состав территории и находятся под суверенитетом прибрежного государства, как и воздушное пространство над территориальным морем, его дно и недра [76, с. 167; 61, с. 32, 64]. Прибрежное государство устанавливает своими законами порядок и условия пользования этими водами, включая проведение морских научных исследований, судоходство, рыболовство и иные промыслы. В то же время в правовом режиме внутренних вод и территориального моря есть важное отличие. Если условия захода иностранных судов во внутренние воды или прохода через них определяются прибрежным государством, то в территориальном море иностранные суда, включая военные корабли, пользуются *правом мирного прохода*, не заходя во внутренние воды прибрежного государства и соблюдая его законы и правила, относящиеся к мирному проходу¹. Право мирного прохода применяется в отношении внутренних вод только в том случае, если в результате установления прибрежным государством прямой исходной линии в его внутренние воды были включены районы, которые до этого не относились к внутренним водам

¹ Право мирного прохода, его ограничения и соответствующие права прибрежных государств подробно регламентированы в разд. 3 (ст. 17—32) Конвенции 1982 г.

государства (п. 2 ст. 8 Конвенции). Право мирного прохода без предварительного разрешения прибрежного государства распространяется в том числе на военные корабли при условии соблюдения ими определенных Конвенцией правил [79, с. 44].

Исключительная экономическая зона (ИЭЗ) «представляет собой район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему», ширина которого «не должна превышать 200 морских миль, отсчитываемых от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря» (ст. 55 и 57 Конвенции 1982 г.), т.е. 188 морских миль, если государство установило ширину своего территориального моря в 12 морских миль. ИЭЗ — новый институт международного морского права, установленный Конвенцией 1982 г., хотя государства и раньше устанавливали различные целевые морские зоны, выходившие за границы территориального моря (экономические, рыболовные, рыбоохранные, таможенные и проч.).

На исключительную экономическую зону не распространяется суверенитет прибрежного государства. Однако последнее осуществляет здесь ограниченную юрисдикцию в определенных Конвенцией областях [61, с. 87—92]. В пределах ИЭЗ прибрежное государство обладает суверенными правами в целях разведки, разработки и сохранения живых (в частности, рыбных) и неживых (минеральных) ресурсов моря. Оно также осуществляет здесь юрисдикцию в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений; проведения морских научных исследований, сохранения морской среды (ст. 56 Конвенции 1982 г.). Осуществляя эти права, прибрежное государство обязано должным образом учитывать права других государств, которые также могут осуществлять в ИЭЗ соответствующую деятельность — с согласия и с соблюдением законов и правил прибрежного государства.

В то же время все государства пользуются в исключительной экономической зоне свободами судоходства, полетов над ней, прокладки кабелей и трубопроводов и другими узаконенными видами использования моря. То есть они пользуются здесь свободами открытого моря «за изъятием конкретных прав и обязанностей, признанных за прибрежным государством, оставаясь в остальных отношениях открытым морем» [77, с. 482—483]. Эти и ряд других положений правового режима ИЭЗ имеют существенное значение в контексте современной арктической повестки дня.

Во-первых, поскольку все или практически все (97%) предполагаемые месторождения углеводородных ресурсов морской Арктики расположены в пределах исключительных экономических зон прибрежных стран [3, с. 49; 20, р. 24], именно последним принадлежат исключительные суверенные права в целях их разведки и разработки. Учитывая то обстоятельство, что установленные арктическими государствами границы их исключительных экономических зон не оспариваются ни одним государством, а процесс их делимитации в основном завершен (см. п. 1.2), *вероятность возникновения здесь конфликтов за раздел нефтегазовых ресурсов арктического шельфа ничтожно мала.*

Во-вторых, хотя Конвенцией 1982 г. устанавливается свобода судоходства в ИЭЗ, ст. 234 Конвенции признает за прибрежными государствами 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* в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы *в течение большей части года*, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его» (выделено нами. — *Авт.*).

Эта по существу «арктическая» статья позволяет прибрежным государствам в пределах их ИЭЗ в одностороннем порядке, не обращаясь в Международную морскую организацию (ИМО), устанавливать и поддерживать более строгие национальные правила судоходства, чем это предусмотрено соответствующими международными стандартами. Правда, только два арктических государства — Канада и Россия — пользуются этим правом.

В то же время важно иметь в виду, что согласно ст. 236 («суверенный иммунитет») положения Конвенции, касающиеся защиты и сохранения морской среды, включая положения ст. 234, «не применяются к любым военным кораблям, военно-вспомогательным судам, к другим судам или летательным аппаратам, принадлежащим государству или эксплуатируемым им и используемым в данное время только для правительственной некоммерческой службы».

Институт *континентального шельфа* [61, с. 95—110] является относительно новым в международном праве. Его становление пришлось на период после окончания Второй мировой войны. Кон-

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

венция 1982 г. (п. 1 ст. 76) определяет континентальный шельф прибрежного государства как «дно и недра подводных районов, простирающихся за пределы его территориального моря на всем протяжении естественного продолжения его сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка или на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние».

Данное определение отличается от того, которое было дано в Женевской конвенции о континентальном шельфе 1958 г. Оно отражает утвердившийся к началу 1970-х гг. вывод о том, что особыми правами на континентальном шельфе прибрежные государства обладают не в силу географического факта его прилегания к их сухопутной территории, а в силу физического факта естественного продолжения их территории под водой. Такое понимание континентального шельфа, базирующееся на решении Международного суда ООН по делу о континентальном шельфе в Северном море (1969 г.), и было положено в основу современного юридического определения континентального шельфа в Конвенции 1982 г.

Данное в Конвенции определение означает, что все прибрежные государства имеют право на установление границ своего континентального шельфа в пределах 200 морских миль от исходных линий (т.е. в пределах их ИЭЗ) независимо от геофизического факта существования естественного продолжения их континентальной территории. Если же подводная окраина материка простирается более чем на 200 морских миль от исходных линий, прибрежное государство имеет право установить внешние границы своего континентального шельфа далее 200-мильного предела, но не далее 350 миль от исходных линий или не далее 100 миль от 2500-метровой изобаты — линии, соединяющей глубины в 2500 м (п. 4—6 ст. 76) [63, с. 97—108].

Для этого Конвенцией предусмотрена соответствующая процедура: проведение созданной для этих целей Комиссией по границам континентального шельфа теста на соответствие представленных прибрежным государством данных о границах его континентального шельфа установленным Конвенцией геоморфологическим и дистанционным критериям и вынесение рекомендаций по представлениям соответствующих государств. Границы шельфа, установленные прибрежным государством на основе рекомендаций

Комиссии, являются окончательными (они не могут в дальнейшем пересматриваться и меняться, в том числе в случае изменения береговой линии государства или исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря) и обязательными для всех государств. Иными словами, внешние границы континентального шельфа, установленные государством в соответствии с предусмотренной Конвенцией процедурой, не могут быть оспорены другими странами [63, с. 110—118]. Если же государство установит внешние границы своего континентального шельфа за пределами 200-мильной зоны иным способом, то они не будут считаться ни окончательными, ни обязательными для других государств¹.

В Северном Ледовитом океане, как и в других районах Мирового океана, процесс установления прибрежными государствами внешних границ их континентального шельфа находится в самом начале. Норвегия получила рекомендации Комиссии в 2009 г. В Комиссию внесены представления Российской Федерации и Дании (в отношении континентального шельфа Гренландии). Канада и США еще не закончили сбор данных, необходимых для определения внешних границ их континентального шельфа, а США еще предстоит ратифицировать Конвенцию 1982 г.

Континентальный шельф не входит в состав территории прибрежного государства, на него не распространяется суверенитет последнего. Соответственно расширение границ континентального шельфа в СЛО, в частности, Российской Федерации не приведет к расширению территории России. Следствием этого будет расширение границ ее суверенных прав только в целях разведки и разработки ресурсов морского дна и его недр, включая так называемые сидячие виды живых организмов — организмов, «которые в период, когда возможен их промысел, либо находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним, либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами» (п. 4 ст. 77).

Расширение границ континентального шельфа не означает расширение границ исключительной экономической зоны прибрежного государства. Его суверенные права и юрисдикция в отношении континентального шельфа (морского дна и его недр) за пределами

¹ Очевидно, можно допустить и возможность оспаривания внешних границ континентального шельфа государства, если они будут отличаться от рекомендаций Комиссии, т.е. не будут «учитывать» их должным образом.

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

ИЭЗ не распространяются на покрывающие этот район воды и воздушное пространство над ними (ст. 78 Конвенции). Независимо от того, как будет решен вопрос о границах континентального шельфа пяти прибрежных государств, в центральной части Северного Ледовитого океана за пределами 200-мильных ИЭЗ прибрежных государств в полной мере сохранится свобода открытого моря — свобода судоходства, полетов, прокладки кабелей, трубопроводов, возведения искусственных островов и других установок, рыболовства, проведения морских научных исследований. Разумеется, в соответствии с международно-правовыми нормами, регулирующими такую деятельность.

«Дно морей и океанов и его недра за пределами национальной юрисдикции» являются **«общим наследием человечества»** (ст. 1 Конвенции). Этот новый институт международного права, обсуждавшийся с 1967 г.¹, получил юридическое оформление в Конвенции 1982 г. Он не имеет ничего общего с высказывавшимися несколько лет назад предложениями об интернационализации Арктики и ее передаче «в общее пользование». Речь здесь идет о тех районах морского дна, которые не были включены в континентальный шельф прибрежных государств по итогам установления его внешних границ за пределами 200-мильных зон [63, с. 100—103].

Согласно Конвенции (ст. 137) «ни одно государство не может претендовать на суверенитет или суверенные права или осуществлять их в отношении какой бы то ни было части Района или его ресурсов, и ни одно государство, физическое или юридическое лицо не может присваивать какую бы то ни было их часть». Все права на ресурсы этого района принадлежат всему человечеству, от имени и в интересах которого управление ими осуществляет Международный орган по морскому дну, приступивший к деятельности в 1996 г.

¹ См.: Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 2340 (XXII) от 18 декабря 1967 г. и 2467 (XXIII) от 21 декабря 1968 г. «Рассмотрение вопроса о сохранении исключительно для мирных целей дна морей и океанов и его недр в открытом море за пределами действия существующей национальной юрисдикции, а также об использовании их ресурсов в интересах человечества». В принятой Генеральной Ассамблеей 17 декабря 1970 г. Декларации принципов, регулирующих режим дна морей и океанов и его недр за пределами действия национальной юрисдикции, документ 2749 (XXV), дно морей и океанов и его недра за пределами действия национальной юрисдикции были объявлены «общим наследием человечества», которое не подлежит присвоению государствами, физическими или юридическими лицами и в котором государства не могут претендовать на осуществление суверенитета или суверенных прав.

Важное значение для современной и в особенности будущей дискуссии по вопросам свободы судоходства в Арктике имеют положения Конвенции, определяющие правовой режим *проливов, используемых для международного судоходства*, соединяющих один район открытого моря (экономической зоны) с другим, воды которых включены в территориальное море прибрежного государства или государств. Для таких проливов предусмотрен режим *транзитного прохода*. Права и обязанности заинтересованных государств, предусмотренные этим режимом, регулируются ст. 38—44 Конвенции 1982 г. Однако режим транзитного прохода не применяется к проливам, используемым для международного судоходства между частью открытого моря или исключительной экономической зоны и территориальным морем другого государства (ст. 45 Конвенции 1982 г.), а также к проливам, образуемым «островом государства, граничащего с проливом, и его континентальной частью», если «в сторону моря от острова имеется столь же удобный с точки зрения навигационных и гидрографических условий путь в открытом море или в исключительной экономической зоне» (п. 1 ст. 38). В таких проливах применяется режим мирного прохода, не предусматривающий, однако, права прибрежного государства даже временно приостанавливать его [77, с. 493—494; 76, с. 803].

Значение транзитного прохода существенно возросло в связи с расширением территориального моря прибрежных государств до 12 морских миль (ранее его обычная ширина составляла 3—4 мили), вследствие чего значительное число международных проливов оказались перекрытыми территориальным морем прибрежных государств [61, с. 221]. Режим транзитного прохода отличается от мирного прохода, в частности, тем, что, пользуясь правом мирного прохода в территориальном море, подводные лодки и другие подводные транспортные средства должны следовать на поверхности и поднимать свой флаг (ст. 20 Конвенции 1982 г.). Режим транзитного прохода через проливы, используемые для международного судоходства, не предусматривает такое требование.

Существенное значение имеет вопрос о критериях отнесения тех или иных проливов к международным. Достаточно ли для положительного ответа на этот вопрос соблюдения географического критерия (пролив должен соединять две части открытого моря или ИЭЗ), или в дополнение к этому критерию необходимо подтверждение фактического использования пролива для международного судоходства? Если верно второе утверждение, то какой уровень

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

интенсивности международного судоходства необходим для отнесения того или иного пролива к числу используемых для международного судоходства? Одни авторы настаивают на том, что решающее значение для ответа на этот вопрос должно иметь подтверждение факта использования того или иного пролива для международного судоходства [78, р. 54—56; 29, р. 134, 137]. Другие же на основе анализа международной судебной практики приходят к выводу о том, что решающим критерием отнесения пролива к международным имеет его географическое положение [79, с. 44].

* * *

Приведенный выше обзор характеризует установленные Конвенцией 1982 г. правовые режимы различных пространств Мирового океана. Однако в отечественной литературе ставится вопрос о том, что по крайней мере часть положений Конвенции (в особенности относящихся к установлению внешних границ континентального шельфа, а также к свободе судоходства в открытом море) неприменима в Северном Ледовитом океане, поскольку в Арктике на протяжении веков, т.е. задолго до принятия Конвенции, сформировался особый правовой режим [97, с. 96—125]. Ниже мы рассмотрим аргументы сторонников и противников данной точки зрения. Здесь же важно отметить, что, как отмечалось выше, все без исключения арктические (а также неарктические) государства в своей политике исходят из применимости *всех* без исключения положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., включая изложенные в данной главе, к морским пространствам Арктики.

В качестве примера можно привести официальное описание морских пространств, на которые распространяется суверенитет, суверенные права и юрисдикция Канады и границы которых установлены законодательством страны в строгом соответствии, как это подчеркивается департаментом (министерством) по вопросам рыболовства и океанов, с положениями Конвенции 1982 г. [80]:

— ширина морских пространств, на которые распространяются суверенитет, суверенные права и юрисдикция Канады, отмеряется от преимущественно прямых исходных линий, хотя в ряде случаев (к примеру, в заливе Св. Лаврентия) Канада применила обычный порядок установления исходных линий по линии наибольшего отлива;

— внутренние воды, входящие в состав территории и находящиеся под суверенитетом Канады;

1.1. Классификация морских пространств

- территориальное море (12 морских миль), на которое распространяется суверенитет Канады;
- прилегающая зона;
- исключительная экономическая зона (200 морских миль), в пределах которой Канада обладает суверенными правами в целях разведки, разработки и сохранения живых (в частности, рыбных) и неживых (минеральных) ресурсов моря, а также осуществляет юрисдикцию, в частности, в отношении морских научных исследований и защиты морской среды от загрязнения;
- континентальный шельф, внешние границы которого за пределами 200-мильной зоны устанавливаются в соответствии с положениями ст. 76 Конвенции 1982 г. на основе рекомендаций Комиссии по границам континентального шельфа;
- в открытом море за пределами исключительной экономической зоны ни одно государство не может претендовать на осуществление суверенных прав и юрисдикции;
- район морского дна за пределами континентального шельфа прибрежных государств — общее наследие человечества, управление которым осуществляет Международный орган по морскому дну.

Правительство Канады не делает при этом никаких исключений и не предусматривает для морских пространств Арктики какой-то особый режим, который отличался бы от правовых режимов морских пространств, установленных Конвенцией 1982 г. Единственное указание на специфику Арктики — подчеркивание особого значения «арктический» ст. 234 Конвенции, позволяющей Канаде устанавливать особые правила судоходства в покрытых льдом районах в пределах 200-мильной исключительной экономической зоны в интересах защиты морской среды от загрязнения с судов.

Таким образом, *спорные моменты в межгосударственных отношениях возникают в Арктике не по вопросу о применимости или неприменимости в СЛО тех или иных положений Конвенции, а в процессе применения государствами ее норм.* Такие вопросы возникают в процессе начавшегося определения прибрежными государствами внешних границ их континентального шельфа за пределами 200-мильных зон. Они возникают также по вопросу об осуществлении права на мирный проход в территориальном море, корректности проведения рядом стран прямых исходных линий.

Здесь следует также подчеркнуть, что неизбежным следствием признания применимости положений Конвенции 1982 г. к мор-

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

ским пространствам в СЛО является признание и того обстоятельства, что *прибрежные арктические государства не обладают монополией на Северный Ледовитый океан и его ресурсы*. Другие государства имеют здесь не только легитимные интересы, но и права, вытекающие из положений международного морского права. До последнего времени они не могли воспользоваться этими правами в силу особых климатических условий региона или пользовались ими только в наиболее освоенных районах Арктики. Однако изменение погодно-климатических условий в регионе поставило в повестку дня вопрос как об уточнении здесь границ суверенных прав и юрисдикции прибрежных государств, так и о реализации своих прав другими, неарктическими государствами.

Несмотря на подчеркивание своего уникального положения и проявление очень избирательного подхода к принятию решений о расширении состава государств — наблюдателей Арктического совета, арктические страны понимают, что их юрисдикция в СЛО имеет свои границы. Так, в Илулиссатской декларации 2008 г. пять прибрежных государств апеллировали к своему суверенитету, суверенным правам и юрисдикции над «значительными», но не над всеми районами Северного Ледовитого океана. Ссылаясь же на обширную международно-правовую базу, применяемую в отношении СЛО, они подчеркнули, что эта база обеспечивает «прочную основу для ответственного управления пространствами этого океана пятью прибрежными государствами и другими пользователями» (выделено нами. — *Авт.*) [17], не уточняя, правда, круг последних.

1.2. Делимитация в 200-мильных зонах

В арктическом регионе практически не осталось оспариваемых государствами сухопутных территорий. Почти все такие споры были урегулированы в первой половине XX в. [Подробнее см.: 60, с. 144—147; 29, р. 10—27]. Так, в 1920 г. Копенгаген отказался от претензий на остров Элсмир в Канадском Арктическом архипелаге в обмен на признание Британской империей суверенитета Дании над Гренландией. Возникший впоследствии спор между Норвегией и Данией о суверенитете над частью восточного побережья Гренландии в 1933 г. был разрешен в пользу Дании Постоянной палатой международного правосудия Лиги Наций. В 1930 г. Норвегия признала британский (ныне — канадский) суверенитет над островами Свердруп, расположенными на севере Канадского Арктического архипе-

лага в составе островов Королевы Елизаветы. В конце Второй мировой войны СССР предъявлял претензии на норвежский остров Медвежий и настаивал на отмене пари́жского договора 1920 г. о Шпицбергене и установлении советско-норвежского condominiumа над архипелагом¹. Этот спор давно принадлежит истории.

Единственный открытый сегодня вопрос о суверенитете над сухопутными территориями в Арктике — спор между Канадой и Данией по поводу принадлежности небольшого острова Ханс, расположенного в проливе Нэрса, отделяющем остров Элсмир от Гренландии. Спор возник в 1973 г., когда Дания и Канада начали подготовку договора о разграничении континентального шельфа в этом районе [60, с. 162—164; 29, р. 10—16; 81]. Переговоры о суверенитете над островом Ханс ведутся с 2005 г. Хотя ряд авторов полагает, что договоренность осложняется его потенциальной экономической значимостью для определения суверенных прав на разработку нефтегазовых месторождений и регулирования судоходства в проливе Нэрса [60, с. 163], в сентябре 2005 г. правительства Дании и Канады в совместном заявлении подчеркнули, что речь в ходе переговоров идет исключительно о правах на остров, и их результат, каким бы он ни был, не скажется на правах сторон на континентальном шельфе и в водах пролива Нэрса, разграничение которых было осуществлено договором 1973 г. [19, р. 13; 29, р. 14—15].

Речь сегодня идет, таким образом, о *разграничении не сухопутных, а морских пространств в Северном Ледовитом океане*. Данное обстоятельство важно для оценки потенциала для конфликтов по поводу пространственной делимитации в регионе, поскольку исторически практика установления морских границ государств существенно отличается от практики установления границ сухопутных. Проведенный, в частности, М. Бейкером исторический анализ показал, что *морские границы не являются результатом завоевания государствами морских пространств и их удержания военным путем*. Решающее значение для их делимитации имело прогрессивное развитие и применение норм международного права, договоренности между государствами со смежными и противоположащими побережьями [29, р. 28—29]. Немаловажным является и то обстоятельство, что *оспаривание государствами суверенных прав на тот или иной морской участок является непреодолимым препятствием для*

¹ Вопрос о правовом статусе и режиме архипелага Шпицберген в настоящей работе не рассматривается. По этому вопросу см., в частности: [63, с. 279—288].

разведки и разработки ресурсов морского дна, на которые вводится мораторий на весь период вплоть до договорного урегулирования возникшего спора. Этот вывод в полной мере подтверждается практикой разграничения морских пространств в Арктике.

В целях решения вопросов разграничения морских пространств государства нередко обращаются в международные судебные органы (такие вопросы являются предметом около пятой части всех дел, рассмотренных Международным судом ООН с 1947 г.). Однако в большинстве случаев они отдают предпочтение разграничению морских пространств путем заключения соответствующих договоров, что позволяет им не просто на каждом этапе контролировать ход переговоров, но и учитывать в итоговых договоренностях не только применимые нормы международного права, но и обстоятельства иного рода, которые обычно не принимаются во внимание международными судебными органами. Результатом переговоров чаще всего бывает компромиссная договоренность о разделе спорного участка [29, р. 83—84].

Хотя на протяжении нескольких веков, начиная с эпохи Великих географических открытий, ведущие морские державы притязали на суверенитет не только над открытыми ими новыми землями, но и над обширными морскими пространствами, включая океаны [61, с. 124—131], эта практика не стала общепризнанной международной нормой не только в силу экономической потребности в развитии морских коммуникаций, но и в силу невозможности военного обеспечения претензий морских держав на морские пространства [82, р. 6]. В результате к концу XVIII — началу XIX в. принцип свободы открытого моря окончательно утвердился в качестве обычной нормы международного права [61, с. 130], а ширина территориальных вод государств на протяжении долгого времени ограничивалась тремя морскими милями, что в то время соответствовало дальности пушечного выстрела.

Необходимость в делимитации морской границы между государствами возникает только в том случае, если они обладают правами на один и тот же участок морских пространств [63, с. 67]. До середины XX в., когда права государств распространялись только на относительно узкую прибрежную полосу территориального моря, «в силу географических причин количество районов Мирового океана, подлежащих разграничению, было весьма ограничено» [63, с. 61]. Однако ситуация менялась, и по мере распространения юрисдикции государств на все более обширные морские про-

странства значительно увеличилось количество морских районов, на которые одновременно могли претендовать соседние государства [63, с. 62].

Данная тенденция не обошла стороной Арктику. Потребность в разграничении морских пространств возрастала здесь, как и в других районах Мирового океана, по мере расширения государствами границ их территориального моря, установления экономических, рыбоохранных, а после вступления в силу Конвенции 1982 г. — 200-мильных исключительных экономических зон. Этот процесс пришелся на 70-е гг. прошлого века. Позднее — в начале XXI в. — встал вопрос об определении государствами внешних границ их континентального шельфа *за пределами 200-мильных зон* и его делимитации в тех районах, где возникала такая необходимость.

Так, потребность в делимитации морских пространств Канады и Гренландии возникла в 1970 г., после того как Канада установила ширину своего территориального моря в 12 морских миль вместо прежних трех. В результате новая граница территориального моря Канады в ряде проливов вышла за линию, равноудаленную от побережья Гренландии и островов Канадского Арктического архипелага. Одновременно встал вопрос о делимитации континентального шельфа Канады и Гренландии. Необходимость в дальнейшей делимитации морских пространств — в море Линкольна — возникла после установления Канадой в 1977 г. 200-мильной рыбоохранной зоны [29, р. 29—30, 46].

Вопрос о делимитации морских пространств между СССР и Норвегией получил новое измерение в 1977 г. в связи с установлением 200-мильных рыбоохранной зоны СССР и экономической — Норвегии. В 1977 г. после введения в действие закона США 1976 г. о сохранении рыбных запасов и регулировании рыболовства в повестку дня встал вопрос о разграничении советской и американской 200-мильных рыбоохранных зон [60, с. 173—174, 213—214].

Таким образом, вопрос о разграничении морских пространств в Северном Ледовитом океане — относительно новый. Тем не менее, как будет показано в данной главе, *к настоящему времени делимитация морских пространств в Арктике в пределах 200-мильных зон в основном успешно завершена* [3, с. 179—180]. Немногие еще не урегулированные вопросы никем не рассматриваются как повод для конфликта, тем более вооруженного, или как препятствие для сотрудничества между соседними государствами [19, р. 8]. *Российская Федерация в этом смысле находится в исключительно благоприят-*

ном положении, поскольку у нее не осталось неурегулированных вопросов разграничения морских пространств с соседними государствами — Норвегией и США.

Дания и Норвегия заключили ряд договоров о разграничении их прав в морской Арктике. Переговоры о границах рыбоохранных зон и континентального шельфа Гренландии и норвежского острова Ян-Майен, проходившие в 1980—1988 гг., сначала не дали результата. По инициативе Дании вопрос был передан в Международный суд, который в 1993 г. провел единую разграничительную линию, и в 1995 г. на основе решения Суда стороны заключили соглашение о делимитации морских пространств в этом районе [83; 60, с. 155—156; 29, р. 37]. Рассматривая спор между Данией и Норвегией, Международный суд не принимал во внимание небольшой участок взаимного наложения рыбоохранных зон Ян-Майена, Гренландии и Исландии, поскольку последняя не была стороной в споре. Этот вопрос был урегулирован в 1997 г. после подписания соглашений между Данией и Исландией и Исландией и Норвегией о делимитации рыболовных зон и континентального шельфа в районе Ян-Майена [84; 85; 21, р. 63].

В 2006 г. соглашением между Данией и Норвегией была проведена делимитация их рыболовных зон и континентального шельфа в пределах 200-мильных зон в районе Шпицбергена [86; 21, р. 63].

Дания (в отношении Гренландии) и Канада осуществили делимитацию континентального шельфа соглашением 1973 г. [87]. Необходимость в делимитации возникла, как отмечалось выше, после того, как Канада в 1970 г. увеличила ширину своего территориального моря до 12 морских миль. Хотя формально в соглашении речь шла о разграничении континентального шельфа, на практике стороны применяли согласованную в нем линию и для разграничения рыболовных зон [81]. В 2009 г. линия разграничения была несколько скорректирована в проливе Дейвиса и море Баффина. Экспертами обсуждается необходимость ее коррекции в проливе Нэрса [88]. В соглашение 1973 г. не был включен лишь небольшой участок протяженностью 1,2 км. Именно на этом участке расположен остров Ханс. Однако, как отмечалось выше, ведущиеся Данией и Канадой с 2005 г. переговоры о суверенитете над этим островом не ставят под вопрос результаты делимитации, проведенной в 1973 г.

Единственным неразграниченным с соседними государствами морским участком Дании (Гренландии) в Северном Ледовитом океане остается 200-мильная зона в *море Линкольна* к северу от побережья Гренландии и канадского острова Элсмир [29, р. 46—54]. Необходимость в разграничении рыбоохранных зон, а впоследствии и шельфа двух стран на данном участке возникла после того, как Канада в 1977 г. установила вдоль своего побережья в Северном Ледовитом океане 200-мильную рыбоохранную зону, ширина которой в море Линкольна была определена Оттавой исходя из принципа равноотстояния от линий наибольшего отлива у побережья острова Элсмир и Гренландии. Три года спустя Дания провела свою равноотстоящую линию, выбрав для ее построения другие точки на проведенных ею прямых исходных линиях, в которые был включен в том числе остров Бомон. В результате произошло взаимное наложение установленных двумя странами границ рыболовных зон в море Линкольна.

В данном случае разногласия возникли не по поводу метода разграничения (и Канада, и Дания предлагали осуществить его по принципу равноотстояния), а в связи с выбором сторонами разных исходных точек для построения линии разграничения. Канада при этом оспаривала корректность проведения Данией прямых исходных линий, считая их слишком протяженными, а также правомерность учета острова Бомон при выборе точек для построения линии равноотстояния. После того как в 2004 г. Дания скорректировала исходные линии, проведенные ею вокруг Гренландии, площадь спорного участка сократилась. В ноябре 2012 г. стороны согласовали предварительную договоренность о делимитации рыбоохранных зон и континентального шельфа в 200-мильной зоне в море Линкольна, которая будет положена в основу будущего соглашения между ними [88]. По мнению М. Баерса, для достижения окончательной договоренности сторонам осталось согласовать режим совместного управления трансграничными углеводородными месторождениями на континентальном шельфе [29, р. 54], что сегодня является обычной практикой в отношениях между государствами в том числе в Арктике.

Таким образом, *Дания (в отношении Гренландии) в основном завершила делимитацию своих морских пространств в Северном Ледовитом океане в пределах 200-мильных зон*. Единственный остающийся открытым вопрос — разграничение с Канадой в море Линкольна — является предметом переговоров. По мнению сторон,

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

после достижения договоренности 2012 г. он близок к урегулированию и не рассматривается (и никогда не рассматривался) ими как повод для конфликта.

В 1980 г. в результате интенсивных переговоров **Норвегия и Исландия** достигли соглашения [89] о сотрудничестве в сохранении и управлении рыбными ресурсами в районе *Ян-Майена* и о создании с этой целью совместной комиссии по рыболовству. К этому времени Исландия уже установила 200-мильную экономическую зону, а Норвегия только планировала установить рыбоохранную зону вокруг Ян-Майена. Соглашение также предусматривало передачу вопроса о делимитации континентального шельфа в этом районе на рассмотрение согласительной комиссии.

Стороны согласились с представленными согласительной комиссией в 1981 г. рекомендациями. В основу подписанного в том же году на их основе соглашения [90; 21, р. 63] была положена договоренность о том, что ширина экономической зоны Исландии будет составлять 200 морских миль даже в тех районах, где расстояние между побережьями (исходными линиями) Исландии и Ян-Майена составляло менее 400 миль (т.е. там, где имело место взаимное наложение 200-мильных зон). Одновременно стороны зафиксировали предложенную согласительной комиссией договоренность об установлении единой разграничительной линии для экономических зон и континентального шельфа. Согласно этой договоренности линия делимитации континентального шельфа в районе Ян-Майена должна была совпадать с линией делимитации рыболовных зон, т.е. она была установлена не в соответствии с принципом равноотстояния, а по существу — в пользу Исландии.

Не зафиксировав в соглашении 1981 г. окончательную линию разграничения морских пространств, Исландия и Норвегия тем не менее определили в нем координаты района, в котором предполагалось наличие трансграничных углеводородных месторождений, и договорились о принципах совместного управления этими ресурсами, включая право каждой из сторон на 25%-ное участие в разведке и эксплуатации месторождений нефти и газа на данном участке континентального шельфа. Точка в процессе разграничения морских пространств в районе Ян-Майена была поставлена подписанием в 1997 г. исландско-норвежского соглашения о делимитации рыболовных зон и континентального шельфа в этом районе (см. выше). В 2008 г. ими было подписано еще одно соглашение, которым конкретизировался порядок совместной разведки и экс-

плуатации трансграничных месторождений минеральных ресурсов [91].

У переговоров СССР и Российской Федерации с Норвегией о разграничении морских пространств в Баренцевом море длительная история. В 1957 г. было подписано первое соглашение о морской границе в *Варангер-фьорде*. В то время ширина территориального моря Норвегии составляла четыре, а СССР — 12 морских миль. После того как в 2004 г. Норвегия установила ширину своего территориального моря в 12 морских миль, возникла необходимость проведения новой делимитации территориального моря, исключительных экономических зон и континентально шельфа [21, р. 65; 60, с. 211]. В результате переговоров в 2007 г. Россией и Норвегией было подписано новое соглашение о разграничении морских пространств в районе Варангер-фьорда [92].

В 1963 г. Норвегия приняла королевским указом и в последующих законодательных актах провозгласила суверенные права на континентальном шельфе и в 1967 г. поставила перед СССР вопрос о его делимитации в *Баренцевом море*. Первые неофициальные консультации по данному вопросу состоялись в 1970 г., а переговоры начались в 1974 г. Вплоть до подписания в 2010 г. российско-норвежского договора о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане стороны придерживались разных позиций в отношении метода делимитации. Норвегия исходила из принципа равноотстояния. СССР, а затем Российская Федерация настаивала на применении меридианной («секторальной») линии разграничения, которая проходила западнее предложенной Осло линии равноотстояния. Так в 1974 г. появился спорный район [21, р. 66].

После установления СССР и Норвегией в 1977 г. 200-мильных рыболовной и экономической зон площадь спорного района в Баренцевом море составила 175 тыс. кв. км. С 1977 г. здесь действовал мораторий на разведку минеральных ресурсов, а в 1978 г. была достигнута договоренность о временных мерах по регулированию рыболовства в «смежном участке» [3, с. 111—112; 21, р. 65]. Советское и российское руководство на разных этапах (в частности, в 1988 и 2002 гг.) предлагало различные варианты компромиссного раздела спорного района и совместного использования его нефтегазовых ресурсов [60, с. 211—228; 29, р. 39—46]. В конечном итоге российско-норвежским договором 2010 г. о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледови-

том океане [93] район был разделен сторонами примерно поровну. Помимо делимитации морских пространств договоренности 2010 г. включали положения о сотрудничестве в сфере рыболовства, а также в области разведки и освоения трансграничных углеводородных месторождений [33, с. 493—494; 35, с. 22—23; 36, с. 32—34].

Как у всякого компромиссного решения, у договора 2010 г. нашлось немало критиков и в России (прежде всего среди представителей рыбохозяйственной отрасли), и в Норвегии¹. В то же время разграничение морских пространств двух стран открыло возможность для разведки и освоения ресурсов, как предполагается, богатого углеводородами спорного района. Раньше эта деятельность здесь не велась из-за нерешенности вопроса о том, в чьей юрисдикции они находятся. Помимо этого, в соответствии с рекомендациями Комиссии по границам континентального шельфа урегулирование спора было важным условием для установления Россией и Норвегией внешних границ их континентального шельфа в Северном Ледовитом океане за пределами 200-мильных ИЭЗ [63, с. 250].

Необходимость в разграничении морских пространств **России и США** в прилегающих к их побережью районах Берингова и Чукотского морей возникла в 1977 г. после установления двумя странами 200-мильных зон регулирования рыбохозяйственной деятельности [60, с. 175—184; 61, с. 157—162; 29, р. 32—36; 95]. В СССР в 1977 г. было признано целесообразным согласиться с разграничением с США по линии, установленной в 1867 г. российско-американской конвенцией об уступке Аляски [10, т. 3, с. 77—82]. Это решение было оформлено постановлением Совета Министров СССР от 24 февраля 1977 г., в котором было определено, что в тех районах, где расстояние между побережьями СССР и сопредельных государств составляет менее 400 морских миль, внешний предел советской рыболовной зоны в Беринговом и Чукотском морях будет ограничен линией, установленной Конвенцией 1867 г. [61, с. 157—158]. Путем обмена нотами с США и устным заявлением была также оформлена договоренность о компенсации возникав-

¹ Критику договора со стороны российской рыбохозяйственной отрасли см., в частности: [94, с. 86—160]. В свою очередь, А. И. Губанов обращает внимание на критические оценки договора с норвежской стороны как явно невыгодного: [60, с. 225—226]. Очевидно, по этой причине правительство Норвегии в оправдание достигнутого компромисса ссылалось на международную практику, предполагающую коррекцию равноудаленной линии с учетом особых обстоятельств, в данном случае — различий в протяженности морской границы России и Норвегии в СЛО. См.: [21, р. 66].

ших в этой связи потерь советской рыбохозяйственной отрасли путем предоставления советским рыбакам соответствующих квот вылова в рыболовной зоне США. Последние соблюдали эту договоренность до 1981 г., но перестали выделять соответствующую квоту после ввода российских войск в Афганистан [61, с. 157—158].

Однако в ходе осуществления договоренности 1977 г. СССР и США использовали разные способы проведения линии, установленной Конвенцией 1867 г., в результате чего в Беринговом море возник спорный район. Начавшиеся в 1981 г. переговоры о линии разграничения морских пространств двух стран [60, с. 175—180] завершились в 1990 г. принятием сторонами компромиссного варианта раздела спорного участка и подписанием соглашения о разграничении морских пространств [96]. Соглашение 1990 г. установило единую разграничительную линию морских пространств СССР (России) и США, включая континентальный шельф. Эта линия продолжается в Северном Ледовитом океане, «насколько допускается по международному праву» (ст. 2 Соглашения)¹. Данное обстоятельство важно в контексте современной дискуссии, поскольку означает, что *линия разграничения российского и американского континентального шельфа в Северном Ледовитом океане за пределами 200-мильных зон уже проведена соглашением 1990 г., и по этой причине между Россией и США ни при каких обстоятельствах не возникнет спор по этому вопросу.*

Как известно, Соглашение 1990 г. ратифицировано США, но не ратифицировано Россией и с 1990 г. применяется на временной основе. Однако линия разграничения в Беринговом и Чукотском морях никем не оспаривается. Задержка ратификации соглашения Россией была вызвана главным образом стремлением российских рыбаков получить компенсацию потерь в американской ИЭЗ [94, с. 64—85]. Продолжаются подсчеты того, какая сторона больше выиграла и какая проиграла в результате разграничения морских пространств, проведенного в 1977 г. и уточненного в 1990 г. [60, с. 185—197]. На фоне высказываемой критики возможны следующие варианты решения данной проблемы:

— Россия может принять решение о прекращении исполнения Соглашения 1990 г. и заново начать процесс разграничения морских пространств с США;

¹ В соответствии с Конвенцией 1867 г. об уступке Аляски установленная ею линия разграничения «направляется по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане» (ст. IV.2 Конвенции).

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

— Россия ратифицирует Соглашение после выполнения США ряда условий, включая предоставление российским рыбакам квоты на вылов морских биологических ресурсов в американской ИЭЗ в Беринговом море;

— Россия ратифицирует Соглашение без каких-либо условий или

— Соглашение и дальше будет применяться на временной основе без ратификации.

Прекращение действия Соглашения 1990 г. не рассматривается сегодня в качестве решения, отвечающего интересам России, поскольку «более чем 20-летнее исполнение СССР, затем Россией данного Соглашения создало правовые последствия в пользу тех договоренностей, которые отражены в Соглашении, и прекращение временного применения Соглашения в настоящее время *не будет означать*, что у России появятся *те же* международно-правовые *позиции* в отношении линии разграничения в Беринговом море, которые *были до обменных нот США и СССР 1977 г. и до заключения Соглашения 1990 г.*» [69, с. 20]. Прекращение выполнения обязательств по Соглашению 1990 г. «обозначило бы непоследовательность правовой позиции России, привело бы к непредсказуемым последствиям, отрицательным *для правовой стабильности* отношений России и США, в том числе в Арктике» [69, с. 21]. Более того, сам по себе факт 25-летнего применения Соглашения, с точки зрения российских юристов, «означает утрату права не соблюдать линию, предусмотренную этим Соглашением» [97, с. 116]. Соответственно, они советуют не ставить под вопрос разграничительную линию, установленную в 1990 г. в Беринговом море и в Северном Ледовитом океане.

Поскольку вступление Соглашения 1990 г. в силу является одним из условий установления внешних границ континентального шельфа России в Беринговом море и Северном Ледовитом океане [98, п. 39, с. 10], сохранение нынешнего положения, как и выдвижение условий ратификации также не представляются оптимальными решениями. Оптимальным вариантом можно считать ратификацию Россией Соглашения с США 1990 г. без каких-либо условий [35, с. 31] при том понимании, что допуск российских промысловых судов в американскую ИЭЗ предусмотрен проектом нового двустороннего соглашения о сохранении живых ресурсов северной части Берингова моря и управлении ими [35, с. 24; 36, с. 35], а окончательное урегулирование этого вопроса тормозится

скорее несовершенством российской нормативно-правовой базы, чем нежеланием США идти навстречу.

Не разграничены морские пространства **США и Канады в море Бофорта** [60, с. 158—162; 29, р. 56—90]. Канада исходит из целесообразности провести делимитацию в этом районе по 141-му меридиану, ссылаясь на российско-британскую Конвенцию 1825 г. [10, т. 3, с. 73—76], которой была установлена граница «между Российскими и Великобританскими владениями на твердой земле Северо-западной Америки» (ст. III Конвенции). США же настаивают на делимитации исходя из принципа равноотстояния, полагая, что Конвенция 1825 г. разграничила только сухопутные владения России и Великобритании.

Спор возник в 1976 г., когда США выступили против выдачи канадской стороной лицензий на разведку ресурсов в районах моря Бофорта, прилегающих к 141-му меридиану. Наличие спора было подтверждено в 1977 г., когда стороны установили 200-мильные рыбоохранные зоны. С тех пор в границах спорного участка действует мораторий на эксплуатацию его ресурсов. В 1983 г. стороны договорились также, что до окончательного разграничения в море Бофорта публикация ими координат линии делимитации в официальных изданиях не будет наносить ущерба дальнейшему переговорному процессу о разграничении.

В конце 1970-х гг. стороны обсуждали возможность урегулировать этот спор одновременно с разграничением морских пространств в других районах, т.е. в рамках «пакетного» решения. Канада выражала готовность заключить такую «пакетную» договоренность, в рамках которой ее потери в море Бофорта компенсировались бы приобретениями в других морских районах. Однако в конечном счете стороны приняли решение сосредоточиться на разграничении морских пространств в заливе Мэйн, передав этот вопрос на рассмотрение Международного суда.

В 2010 г. Канада вернулась к вопросу о разграничении в море Бофорта и предложила возобновить переговоры. Но его обсуждение ведется медленно. Одной из причин этого считается низкий интерес со стороны энергетических компаний, для которых важна максимальная правовая определенность в отношении тех участков, на которых они готовы работать, к деятельности на арктическом шельфе — особенно после установления США и Канадой фактически запретительных в арктических условиях экологических требований к шельфовым проектам. Добыча энергоресурсов даже в сухо-

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

путной Арктике не может сегодня конкурировать с другими районами и неконвенциональными источниками, в результате чего добыча природного газа на Аляске, начавшаяся в конце 1960-х и достигшая пика в конце 1980-х гг., сократилась сегодня примерно в три раза [31, р. 24].

Неопределенность позиций сторон усиливается и другими соображениями. Сегодня они не могут не проецировать на существующий спор перспективы будущего разграничения континентального шельфа за пределами 200-мильных ИЭЗ. Канада существенно выиграла бы в случае его разграничения не по меридианной («секторальной») линии. И хотя стороны не обязаны применять для разграничения их морских пространств за пределами 200-мильных зон ту же линию, что и в ИЭЗ, эти соображения, безусловно, сказываются на современных переговорах, несмотря на то, что США и Канада еще не завершили совместные исследования по определению границ их континентального шельфа в море Бофорта и не сформулировали свои позиции относительно методов его разграничения [29, р. 110].

В то же время важно констатировать, что канадско-американский спор не имеет острого характера. Он остается в политическом русле, является «управляемым» и не мотивирует стороны на принятие мер военного характера для обеспечения своих прав и интересов [19, с. 13].

* * *

Подводя итог, можно констатировать, что опасения Боргерсона и его последователей в России и за рубежом, исходящих из высокой вероятности возникновения в Арктике конфликтов по поводу разграничения морских пространств и ресурсов континентального шельфа, не подтверждаются эмпирическими данными. Правовой режим морских пространств в регионе характеризуется высоким уровнем определенности. *Российская Федерация и Норвегия полностью завершили процесс разграничения их морских пространств в Арктике в пределах 200-мильных зон.* Спорные вопросы остаются в отношениях Канады с Данией (в море Линкольна) и США (в море Бофорта). Однако оба спора рассматриваются сторонами исключительно в контексте переговорного урегулирования и не дают оснований опасаться возникновения вооруженного конфликта. Рядом стран оспаривается правомерность установления

1.3. Континентальный шельф

Норвегией рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена. Однако *де-факто* все заинтересованные стороны, включая Российскую Федерацию, в конечном итоге выигрывают от введенных здесь Осло мер по пресечению незаконного и неконтролируемого рыбного промысла.

Иными словами, *вероятность того, что процесс разграничения морских пространств в Северном Ледовитом океане в пределах 200-мильных исключительных экономических зон прибрежных стран может стать предметом межгосударственных конфликтов, ничтожно мала*. Поскольку, как отмечалось выше, предполагаемые углеводородные ресурсы Арктики сосредоточены в основном в прибрежной зоне в пределах 200-мильных зон, т.е. там, где юрисдикцию прибрежных государств никто не оспаривает, *ничтожно мала и вероятность возникновения здесь споров относительно прав на разведку и освоение минеральных ресурсов арктического шельфа*. Более того, любая попытка поставить под вопрос суверенные права прибрежных государств в этой морской зоне привела бы не к потенциальной «смене хозяев» этих ресурсов, а к прекращению любых работ по их разведке и освоению, поскольку правовая определенность является важнейшим условием для участия бизнеса в соответствующих проектах.

1.3. Континентальный шельф

Основная интрига в Арктике сегодня и на обозримую перспективу связана с определением, делимитацией и установлением прибрежными государствами (Россией, Канадой, Норвегией, Данией в отношении Гренландии и США) внешних границ их континентального шельфа за пределами исключительных экономических зон. Поскольку во многих случаях весьма вероятно взаимное наложение их претензий на расширенный арктический шельф, считается, что споры о его делимитации могут привести к конфликтам и что в эти споры могут вмешаться неарктические государства, если они будут настаивать на «интернационализации» недр в центральной части Северного Ледовитого океана.

Следование положениям Конвенции 1982 г. позволяет и в этом случае избежать конфликтов. Именно такой путь избрали прибрежные арктические государства, заявив в 2008 г. о своей приверженности существующим международно-правовым нормам и «упорядоченному урегулированию любых возможных перекры-

вающихся претензий» [17]. К тому же процесс определения и установления государствами внешних границ их континентального шельфа в СЛО никак не связан с перспективой борьбы за предполагаемые арктические ресурсы, разведка которых в глубоководных районах центральной части Северного Ледовитого океана считается малоперспективной [33, с. 481]. *Конфликт по поводу границ континентального шельфа в Северном Ледовитом океане может возникнуть только в том случае, если какое-то государство установит их в обход положений Конвенции 1982 г.*

Большинство арктических стран находятся на начальной стадии определения внешних границ своего континентального шельфа в СЛО. Их установление на основе рекомендаций Комиссии по границам континентального шельфа (далее — Комиссия) — новая процедура, установленная Конвенцией 1982 г. (п. 8 ст. 76). Представление в Комиссию данных о внешних границах их континентального шельфа — естественное следствие применения странами региона положений Конвенции. Нет ничего удивительного и в том, что первые представления были направлены в Комиссию уже в прошлом десятилетии (Россия — в 2001 г., Норвегия — в 2006 г.). Это необходимо было сделать в течение 10 лет после ратификации Конвенции [99, Правило 45, с. 17], а для государств, ратифицировавших ее до 1999 г., — не позднее 2009 г. Для России и Норвегии срок подачи документов истек в 2009 г. Для Канады он истек в декабре 2013 г., а для Дании (в отношении Гренландии) — в декабре 2014 г. США, до настоящего времени не ратифицировавшие Конвенцию 1982 г., пока не имеют возможности направить в Комиссию свои материалы [33, с. 460].

Если государство докажет, что внешняя граница его подводной материковой окраины простирается дальше 200 морских миль от исходных линий, то протяженность его шельфа будет зависеть от рельефа дна, его геофизических характеристик и свойств составляющих его недра пород, но с учетом установленных Конвенцией дистанционных ограничений: внешняя граница континентального шельфа прибрежного государства не должна находиться далее 350 морских миль от исходных линий. В отдельных случаях континентальный шельф может выйти за эти пределы, но не далее 100 морских миль от линии, соединяющей глубины в 2500 метров (изобаты). Последнее правило применяется только к подводным возвышенностям, которые являются естественными компонентами

1.3. Континентальный шельф

материковой окраины, и не применяется к свободностоящим подводным хребтам (п. 6 ст. 76 Конвенции 1982 г.) [63, с. 227—228].

Данные правила имеют важные последствия для определения внешних границ континентального шельфа в СЛО, в частности, для государств с противолежащими берегами (Россия — Гренландия, Россия — Канада) не только с той точки зрения, что каждое из государств стремится максимально расширить эти границы, но и с точки зрения перспектив взаимного наложения их подтвержденных Комиссией претензий и возникновения в будущем необходимости в делимитации их континентального шельфа. Так, в частности, если хребет Ломоносова будет квалифицирован Комиссией как свободностоящий подводный хребет, а не как естественный компонент материковой окраины, то внешние границы континентального шельфа России, Гренландии и Канады в районе хребта не будут простираются далее 350 морских миль от исходных линий. В этом случае их будут отделять более 500 морских миль и необходимость в делимитации не возникнет [100, р. 672]. Взаимное наложение их прав на шельфе возникнет только в том случае, если Комиссия сочтет доказанным тот факт, что хребет Ломоносова представляет собой естественный компонент материковой окраины и внешние границы континентального шельфа трех стран будут определяться пределом в 100 миль от 2500-метровой изобаты¹.

В конце 2001 г. **Россия** стала первым в мире государством, которое направило в Комиссию свое представление с определением внешних границ своего континентального шельфа не только в Арктике. В него были включены соответствующие районы в Баренцевом, Беринговом и Охотском морях, а также в центральной части Северного Ледовитого океана².

По итогам его рассмотрения Комиссия сочла, что представленных Россией материалов недостаточно для доказательства того, что хребет Ломоносова является подводной возвышенностью по смыслу Конвенции 1982 г. и что поднятие Менделеева—Альфа также не может рассматриваться в качестве подводной возвышенности. В 2002 г. Комиссия рекомендовала представить

¹ Итоговая картина может оказаться еще более сложной в зависимости от того, каким образом Комиссия будет учитывать серию разломов на хребте Ломоносова. См.: [60, с. 241—242, 251].

² Резюме российского представления 2001 г. и приложенные к нему карты см. на сайте Комиссии. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_rus.htm.

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

пересмотренную заявку в отношении центральной части Северного Ледовитого океана, приняв во внимание сделанные ею выводы. В том, что касается Баренцева моря, Комиссия рекомендовала установить здесь внешнюю границу российского континентального шельфа после разграничения морских пространств с Норвегией¹. Этот процесс был завершен с вступлением в силу в 2011 г. российско-норвежского договора 2010 г. о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане.

Многие российские авторы указывают, что такое заключение Комиссия приняла под влиянием критической реакции на российское представление со стороны ряда стран, и прежде всего США [60, с. 236; 3, с. 150; 63, с. 249]. В соответствующих нотах Дании, Канады и особенно США [103; 104; 105] действительно отмечалась недостаточная проработанность представленных Россией материалов. США ставили и другие критические вопросы, в частности, относительно обоснованности установленных Россией в 1985 г. прямых исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря и, соответственно, расширенного континентального шельфа.

Однако направление комментариев заинтересованных стран на направляемые в Комиссию тем или иным государством материалы является обычной практикой. Комиссия рассматривает представления по спорным районам только с предварительного согласия сторон в споре [99, Приложение I, п. 5а, с. 24]. В практике ее работы есть прецеденты отказа в рассмотрении представлений при наличии неурегулированного спора и возражений со стороны других его участников. В данном случае ни одно арктическое государство не возражало против рассмотрения российского представления. Что же касается высказанных ими в 2002 г. критических замечаний, то на более позднем этапе российская сторона фактически признала недостаточность научной проработанности ее представления 2001 г. [101, с. 13].

¹ Комиссия также рекомендовала установить внешнюю границу континентального шельфа России в Беринговом море после вступления в силу Соглашения с США 1990 г. о разграничении морских пространств. В части, касающейся Охотского моря, Комиссия рекомендовала направить частичное представление по северному участку российского шельфа (что Москва успешно сделала в 2013 г.), а к вопросу о южном участке в Охотском море вернуться после достижения соглашения с Японией об урегулировании территориального спора. Краткое изложение конфиденциальных рекомендаций см.: [98, п. 38—41, с. 10]. См. также: [101, с. 12; 60, с. 235—236; 102, с. 6; 63, с. 250; 63, с. 95].

1.3. Континентальный шельф

После более чем десятилетнего периода сбора дополнительных научных данных в августе 2015 г. Россия направила в Комиссию пересмотренное представление о внешних границах ее континентального шельфа в СЛО [101; 106, с. 30—39], в котором в том числе были несколько скорректированы координаты границ российского шельфа — в основном в сторону их расширения¹. На этот раз Дания и Канада направили в Комиссию ноты заранее согласованного с Россией содержания, в которых они не возражали против рассмотрения российского представления и вынесения рекомендаций по нему без ущерба для их прав [107; 108]. Обращает на себя внимание также исключительно позитивный тон ноты США по поводу российского представления [109]. В ней больше не поднимаются те критические вопросы (в том числе научного характера), которые были поставлены в аналогичной ноте США в 2002 г.

Норвегия прошла большую часть пути в решении вопроса об установлении внешних границ континентального шельфа в СЛО, Баренцевом и Норвежском морях. По итогам рассмотрения ее представления 2006 г. [110] Комиссия в своих рекомендациях [111] в 2009 г. констатировала соответствие представленных Норвегией данных критериям, установленным ст. 76 Конвенции 1982 г. Однако для окончательного установления внешних границ континентального шельфа Норвегии требовалось провести его делимитацию с Россией в Баренцевом море и с Данией (Фарерскими островами) и Исландией в южной части анклава Норвежского моря (район «банан»). Делимитация континентального шельфа Норвегии и России в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане была проведена в 2010 г.

Учитывая высокую вероятность взаимного наложения континентального шельфа Норвегии, Исландии и Фарерских островов в южной части анклава Норвежского моря, министры иностранных дел Норвегии, Дании и Исландии, а также премьер-министр правительства Фарерских островов в 2006 г. подписали протокол, в котором изложена согласованная экспертами процедура определения делимитационных линий в этом районе. Они также договорились, что окончательная делимитация будет проведена на основе положений данного протокола после того, как Комиссия рассмотрит и

¹ Анализ изменений в российском представлении о внешних границах континентального шельфа в СЛО см.: https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/resources/Arcticmap-Russianonlyclaims05_08_15.pdf.

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

вынесет рекомендации по представлениям всех трех стран [110, с. 12; 21, с. 13, 63, 65]. Эту часть пути в процессе установления внешних границ континентального шельфа Норвегии еще предстоит пройти. Однако с учетом успешного опыта разграничения морских пространств Норвегии с Данией и Исландией в пределах их 200-мильных ИЭЗ, а также достигнутой тремя странами в 2006 г. договоренности урегулирование данного вопроса вряд ли будет сопряжено с серьезными проблемами [31, р. 44].

Дания направила в Комиссию свое представление о границах континентального шельфа Гренландии в СЛО в декабре 2014 г. [112]. Эта заявка для многих стала сюрпризом, поскольку представленные в ней претензии распространяются намного дальше Северного полюса — на всем протяжении хребта Ломоносова вплоть до границы ИЭЗ России. Однако пока это не более чем заявленная, во многом запросная позиция, которой еще предстоит пройти тест на соответствие критериям, установленным в Конвенции 1982 г. В случае же успешного прохождения этого теста и взаимного наложения прав России и Гренландии на шельфе в приполярных районах обозначенные Копенгагеном позиции никак не ущемляют права России в процессе последующей делимитации шельфа. В Дании это хорошо понимают [113]. До тех же пор, пока Комиссия не рассмотрела представление Дании и не вынесла по нему решение, здесь остаются открытыми все возможные варианты определения границ и делимитации континентального шельфа.

Канада еще не завершила подготовку своего представления. Хотя срок его направления в Комиссию истек в декабре 2013 г., Канада сохранила право представить его позднее. 6 декабря 2013 г. Оттава направила частичное представление с информацией о внешних границах ее континентального шельфа в Атлантическом океане, зарезервировав при этом свое право на более позднем этапе представить информацию относительно шельфа в Северном Ледовитом океане [114, р. 3].

США для того, чтобы получить возможность направить свою информацию в Комиссию, еще предстоит ратифицировать Конвенцию 1982 г. Неучастие в Конвенции не ограничивает право государств установить внешние границы их континентального шельфа за пределами ИЭЗ, однако признание этих границ со стороны международного сообщества потребует немалых усилий и надолго парализует всякую экономическую деятельность в районах спорной юрисдикции, поскольку принятые в обход Комиссии решения

1.3. Континентальный шельф

не будут рассматриваться как окончательные и обязательные для всех [115, р. 7].

Максимальный уровень правовой определенности установленных на основе рекомендаций Комиссии внешних границ континентального шельфа стал главной причиной, по которой все администрации США в последние два десятилетия отдают предпочтение решению данного вопроса на основе процедуры, установленной Конвенцией 1982 г. [116; 117, р. 9—10; 118]. По этой же причине проводимая США в целях определения границ их континентального шельфа в Арктике исследовательская деятельность ориентирована на критерии, установленные в ст. 76 Конвенции [22, р. 13; 119].

* * *

Процесс установления прибрежными арктическими государствами внешних границ их континентального шельфа в Северном Ледовитом океане находится в самом начале. Сегодня очевидно взаимное наложение заявленных претензий России и Дании (Гренландии) в СЛО, Норвегии, Дании (Фарерских островов) и Исландии в Норвежском море. В будущем весьма вероятно взаимное наложение претензий Канады и России, Канады и Дании, Канады и США. Маловероятно, хотя и допускается пересечение претензий Дании и США и исключено — в отношениях между Россией и США, поскольку Соглашением 1990 г. уже установлена линия разграничения их морских пространств «насколько допускается по международному праву». Для того чтобы завершить делимитацию с США, России достаточно ратифицировать Соглашение 1990 г. Делимитация континентального шельфа России и Норвегии завершена договором 2010 г.

С учетом того обстоятельства, что большинство прибрежных арктических государств либо еще не направили свои представления в Комиссию, либо ожидают рассмотрения ею их заявок, *теоретически здесь пока не исключен ни один из множества вариантов установления внешних границ континентального шельфа*, в том числе и такой, при котором границы, с одной стороны, российско-го, а с другой — канадского и гренландского шельфа будут отделять более 500 морских миль и, соответственно, не возникнет необходимость в его делимитации. Сужение коридора возможных вариантов будет происходить постепенно по мере рассмотрения Комиссией соответствующих представлений. Процесс этот займет немало вре-

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

мени. Его завершение — далеко за горизонтом 2020 г., рубежа, на который ориентирована современная стратегия развития АЗРФ.

Комиссия рассматривает представления прибрежных стран в порядке их поступления. Представление Дании (Гренландии) 2014 г. — 76-е в ее портфеле. За 14 лет работы (по состоянию на конец 2015 г.) Комиссия вынесла рекомендации по 22 представлениям. По 10 были созданы подкомиссии для изучения представленных данных. Еще 44 представления дожидаются своей очереди [120]. Пройдет не меньше времени, прежде чем очередь дойдет до рассмотрения заявки Дании, не говоря уже о будущем представлении Канады и возможного — США. Хотя пересмотренной заявке России, представленной в 2015 г., не придется занимать очередь в этом списке (ее рассмотрение будет продолжено подкомиссией, созданной в 2002 г. для рассмотрения первого представления), для окончательного решения вопроса о внешних границах континентального шельфа не важно, кто подал «заявку» первым, а кто — последним.

Окончательно картина прояснится только после вынесения рекомендаций по всем представлениям. Только после этого станет ясно, каким странам предстоит решать вопрос о разграничении их суверенных прав на континентальном шельфе. По этой причине Норвегия для проведения окончательной делимитации в Норвежском море дожидается вынесения рекомендаций Комиссии по заявке Исландии¹. России после рассмотрения ее пересмотренной «заявки» придется дожидаться рекомендаций по представлениям Дании и Канады. Более того, границы района взаимного наложения суверенных прав России и Канады на шельфе в районе поднятия Менделеева—Альфа (если такое наложение возникнет после рассмотрения их заявок) определится только после того, как Канада и США представят в Комиссию свои представления, получают рекомендации по ним и сформулируют свои позиции в отношении делимитации их шельфа в СЛО.

Так, ряд российских специалистов исходит из того, что установленная Соглашением 1990 г. линия разграничения морских пространств с США простирается в СЛО вплоть до Северного по-

¹ Заявка Исландии — 27-я в «общей очереди». Вынесение рекомендаций по ней ожидается в 2016 г. Рекомендации по представлению Дании (28-му в общей очереди) в отношении внешних границ континентального шельфа Фарерских островов были вынесены в 2014 г.

люса [69, с. 26]. Такое предположение, судя по представленным картам, лежит и в основе заявок Российской Федерации, направленных в Комиссию в 2001 и 2015 гг. Однако это только один из вариантов развития событий. В весьма вероятном случае предъявления Канадой претензий на континентальный шельф за пределами ее ИЭЗ, исходя из линии равноотстояния с США [29, р. 35, 57, 90, 106—107] российско-американская линия разграничения в СЛО будет продлена только до точки ее пересечения с линией, которая будет разграничивать морские пространства Канады и США в районе 80-й параллели, т.е. не доходя примерно 10° до Северного полюса [121, с. 67]. В этом случае России придется дожидаться рассмотрения и канадской, и американской заявки, а затем — договоренности США и Канады о разграничении их шельфа в СЛО. В итоге внешняя граница российского шельфа в этом районе после проведения делимитации с Канадой может существенно отклониться от предполагаемой сегодня.

Не только рассмотрение Комиссией представлений прибрежных стран, но и последующие переговоры по делимитации континентального шельфа в СЛО могут продлиться не один год. Поскольку недра в его центральной части считаются бесперспективными или малоперспективными для поиска углеводородных ресурсов, стимулов для поиска компромиссного решения у прибрежных государств будет мало [31, р. 48].

В целях придания большей определенности процессу разграничения континентального шельфа в СЛО ряд экспертов полагают целесообразным уже сейчас, не дожидаясь вынесения рекомендаций Комиссии, начать обсуждение с участием России, Дании и Канады возможных вариантов решения этих вопросов. Это позволило бы им в будущем избежать возможного конфликта [113; 31, р. 48]. Однако стороны, как известно, уже приняли иное решение и пошли по пути, аналогичному тому, который в 2006 г. избрали Дания (Фарерские острова), Исландия и Норвегия.

Помимо следования илулиссатским договоренностям, в 2014 г. Россия, Дания и Канада зафиксировали обменом дипломатических нот взаимную договоренность решать возникающие в связи с установлением внешних границ их континентального шельфа в Северном Ледовитом океане вопросы на основе сотрудничества. В частности, они не будут возражать против рассмотрения Комиссией их соответствующих заявок и вынесения рекомендаций по ним при том понимании, что такие рекомендации не будут нано-

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

сильного ущерба их правам и не будут предпринимать результаты последующей делимитации континентального шельфа [101, с. 11]. Иными словами, три страны договорились дождаться рассмотрения их заявок и решать вопросы делимитации путем переговоров, если возникнет такая необходимость.

Предсказуемость политики арктических стран в процессе установления внешних границ их континентального шельфа в СЛО определяется сегодня главным образом соблюдением ими достигнутых договоренностей и следованием положениям Конвенции 1982 г. На современном этапе важное значение имело то обстоятельство, что в 2014 и 2015 гг. после представления заявок Дании и России три страны выполнили свои обязательства и направили в Комиссию ноты согласованного содержания [122; 123; 107; 108]. В своей заявке 2015 г. Россия также подтвердила, что окончательная делимитация ее континентального шельфа в СЛО с Данией (Гренландией), Канадой и США будет осуществляться в соответствии с положениями ст. 83 Конвенции 1982 г. после принятия Комиссией рекомендаций по ее заявке [101, с. 12].

При этом важно иметь в виду, что делимитация расширенного континентального шельфа на основе сотрудничества — важное требование Конвенции 1982 г. Констатация необходимости проведения делимитации является частью рекомендаций Комиссии, выносимых ею по итогам рассмотрения соответствующих заявок. Внешние границы континентального шельфа, установленные государством без учета этого требования, не будут считаться ни окончательными, ни обязательными для других стран, в том числе для нерегиональных государств.

Все это позволяет сделать вывод о *высоком уровне предсказуемости порядка установления внешних границ континентального шельфа в Северном Ледовитом океане и урегулирования возможных в будущем спорных ситуаций*. До тех пор, пока все арктические государства соблюдают положения Конвенции 1982 г. и следуют достигнутым ими на этот счет договоренностям, данный процесс остается управляемым. Конфликт здесь может возникнуть только в том случае, если какое-то государство попытается установить границы своего шельфа в обход положений Конвенции.

Хотя о делимитации арктического шельфа говорить еще рано, с определенностью можно утверждать, что по его завершении *большая часть дна и недр Северного Ледовитого океана будет отнесена к шельфу прибрежных стран*. Однако даже в случае максимально воз-

1.4. Секторальный подход и международный обычай

можно расширения его границ при любых обстоятельствах в СЛО останутся как минимум два района морского дна, которые по своим геологическим характеристикам не подпадают под определение континентального шельфа. Один из них — в Евразийском бассейне в районе океанического хребта Гаккеля (соответствующие участки этого района ни Норвегия, ни Российская Федерация, ни Дания не включили в свои заявки), другой — Канадская котловина в Амеразийском бассейне [100, р. 671—672].

Эти районы будут считаться *общим наследием человечества*. На них не будут распространяться суверенные права прибрежных государств. Права на ресурсы этого района будут принадлежать всему человечеству, от имени и в интересах которого управление ими будет осуществлять Международный орган по морскому дну. В зависимости от результатов рассмотрения в Комиссии заявок прибрежных стран таких районов может оказаться не два, а больше. Однако их точные границы будут определены только тогда, когда в регионе завершится процесс установления прибрежными государствами внешних границ их континентального шельфа за пределами 200-мильных ИЭЗ, включая его делимитацию в тех случаях, когда это потребуется. Районы дна Северного Ледовитого океана, которые не будут включены прибрежными странами в границы их континентального шельфа, и будут отнесены к общему наследию человечества.

1.4. Секторальный подход и международный обычай

Говоря о международном регулировании в Арктике, нельзя обойти стороной распространенную в отечественной литературе точку зрения, согласно которой, ратифицировав в 1997 г. Конвенцию ООН по морскому праву и инициировав процесс установления прибрежными государствами внешних границ континентального шельфа в Северном Ледовитом океане на основе соответствующих положений Конвенции, Российская Федерация отказалась от принятого ранее «секторального подхода» [69, с. 29; 3, с. 150, 160], который должен считаться основным принципом при решении вопросов правового режима Арктики [76, с. 183; 69, с. 29—30, 34]. Если же она и не полностью отказалась от этого принципа, то в любом случае действует вопреки своим национальным интересам, устанавливая границы арктического шельфа в соответствии с нормами Конвенции 1982 г., а не секторального подхода, пред-

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

ставляющего собой норму обычного международного права [124, с. 36—37].

Следствием этой ошибки, с точки зрения сторонников данного подхода, является добровольная «уступка» Россией «части дна в российском арктическом секторе» [76, с. 195] — в районе океанического хребта Гаккеля, не включенного ею в заявки 2001 и 2015 гг., и согласие на будущее появление в СЛО района «общего наследия человечества», на который не будет распространяться юрисдикция прибрежных государств и который, соответственно, будет открыт для освоения третьими странами. Вследствие этого односторонние преимущества в Арктике якобы получают США, не ратифицировавшие Конвенцию 1982 г. и не обязанные соблюдать установленные ею дистанционные ограничения протяженности континентального шельфа [76, с. 199].

Придерживающиеся этой точки зрения авторы исходят из тезиса о том, что в 1920-е гг. сложилась система секторального разделения Арктики пятью прибрежными государствами [3, с. 160; 10, т. 1, с. 159—160]. Границы их арктических секторов в Северном Ледовитом океане определялись меридианными линиями, сходящимися на Северном полюсе. Границы «арктических владений» России (СССР) при этом были определены в 1926 г. соответствующим постановлением Президиума ЦИК СССР [10, т. 3, с. 242].

Авторитетные сторонники секторального подхода не разделяют его «жесткую» экстремальную интерпретацию, в соответствии с которой не только дно Северного Ледовитого океана, но и «поверхлежащие воды и льды квалифицируются как разграниченные на пять северных полярных секторов, в каждом из которых соответствующее арктическое государство осуществляет властные полномочия» [10, т. 3, с. 11]. Однако они настаивают на том, что в процессе разграничения континентального шельфа в Арктике следует руководствоваться не только и не столько Конвенцией 1982 г., сколько «двусторонними и региональными применимыми международно-правовыми нормами, а также обычными нормами международного права, включая такую их составляющую, как исторически сложившиеся правооснования» [69, с. 28]. Из этого делается вывод о том, что «пять арктических государств вправе разграничить между собой все районы дна мелководного, полужамкнутого Северного Ледовитого океана *как их континентального шельфа*», и «в этом случае в Арктике *не будет международного района морского дна*» [10, т. 3, с. 31].

В отечественной литературе существует немало публикаций, авторы которых подробно разбирают аргументы и доказательства сторонников секторального разграничения арктического континентального шельфа, показывая их несостоятельность [60; 3, с. 30—34; 63, с. 229—246]. Ниже мы приведем основные выводы этих исследований, которые созвучны тем, которые были сделаны нами [125, с. 94—104]. Однако этот обзор следует предварить двумя важными обобщающими констатациями.

Во-первых, Канада и Россия (СССР) применяли секторальный подход в целях распространения своего суверенитета исключительно на *сухопутные* территории («острова и земли») в Арктике в пределах объявленных ими секторов. В этом они, действительно, опирались на молчаливое согласие других государств. В то же время секторальный принцип никогда не применялся ими в целях регулирования правовых режимов в *морской* Арктике. По этой причине ***нет никакого противоречия между применением в Арктике, с одной стороны, секторального подхода в отношении сухопутных территорий, а с другой — норм Конвенции 1982 г. в морских пространствах.*** В этой связи нет никаких оснований утверждать, что следование Россией нормам Конвенции означало отказ от секторального подхода.

Во-вторых, в правовом регулировании в морских пространствах Арктики есть свои особенности, связанные с климатическими условиями и уязвимостью экосистем и отличающие ее от других районов Мирового океана. Однако эти особенности, которые можно отнести к обычным нормам международного права, в полной мере учтены в Конвенции 1982 г. По этой причине можно констатировать ***отсутствие в Арктике различий (и, соответственно, выбора) между международным обычаем и положениями Конвенции 1982 г.***

Что же касается секторального деления Арктики и его последствий для современной политики, необходимо констатировать следующее.

Арктические пространства никогда и ни в какой форме не были разделены прибрежными государствами на пять секторов. Начиная с 1920-х гг. секторальный подход был оформлен государственными актами двух арктических стран — Канады и России (СССР). Дания, Норвегия и США никогда не устанавливали свои «арктические сектора» и не исходили из секторального подхода при решении каких-либо вопросов в регионе. США последовательно отри-

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

цали юридическую значимость «секторального принципа» как основания для претензий в Арктике (не оспаривая при этом территориальный суверенитет России и Канады на островах и землях в Северном Ледовитом океане). Норвегия же в явной форме отмежевалась от секторальной теории, заявив в 1930 г., что признание ею суверенитета Канады над островами Свердруп (см. п. 1.2) не означает признания ею «секторального принципа» [78, р. 43; 63, с. 244—245]. Да и Канада в своей политике никогда не проявляла последовательности в следовании этому принципу, хотя официально и не отказывалась от него [60, с. 120—142; 78, р. 43; 63, с. 244—245].

Секторальный подход применялся Россией и Канадой исключительно к сухопутным территориям («островам и землям»), расположенным в морской Арктике, и не применялся ими к морским пространствам в пределах обозначенных секторов. С. В. Молодцов констатировал, в частности, что постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г., которым устанавливался российский сектор, «не затронуло вопросов правового статуса и правового режима морских пространств в указанных границах» [77, с. 506], а в советском Военно-морском международно-правовом справочнике В. А. Белли, две книги которого вышли в 1939 и 1940 гг., констатировалось, что свободы открытого моря без каких-либо ограничений распространяются на покрытые льдом морские районы [63, с. 34—35].

Сторонники применения секторального подхода к морским пространствам Арктики в доказательство своего тезиса ссылаются на национальные законодательные акты Канады и России (СССР) и их договорную практику. Однако проведенные исследования [60, с. 85—104, 120—142; 62, с. 30—61; 63, с. 229—234] не позволили выявить законодательные акты или договоры, которые затрагивали бы общий правовой режим арктических морских пространств за пределами территориального моря, на которое распространяется суверенитет прибрежного государства, или 200-мильных экономических (рыболовных) зон (впоследствии — ИЭЗ), на которые государства распространяли свою юрисдикцию и положения которых отличались бы от общих норм международного права. На этом основании сделан вывод о том, что секторальный принцип «не затрагивает режима морских вод и воздушного пространства в пределах сектора. Здесь действуют принципы и нормы международного морского и воздушного права» [62, с. 60]. П. В. Саваськов конста-

тирует в этой связи: «Нормативно-правовые акты двух арктических государств — России и Канады — установили режим арктических морских пространств, который полностью соответствует действующему международному праву. Поэтому правовой режим арктических морских пространств следует в первую очередь рассматривать в свете общего международного права» [3, с. 34].

В Арктике только одна (из пяти) согласованная линия разграничения морских пространств проходит по меридиану, т.е. совпадает с «секторальной» — линия, закрепленная Соглашением СССР и США 1990 г. о разграничении морских пространств в Беринговом море и Северном Ледовитом океане. Однако ни одна из сторон не обосновывала эту линию применением секторального принципа. В основу Соглашения была положена линия разграничения, согласованная в российско-американской Конвенции 1867 г. об уступке Аляски (см. п. 1.2), когда о секторальном принципе еще не было речи.

Канада, настаивая на разграничении морских пространств с США в море Бофорта по 141-му меридиану, в подтверждение своей позиции также ссылается не на секторальный принцип, а на согласованную в Конвенции 1865 г. линию разграничения российских и британских сухопутных владений в Северной Америке. Оттава никогда не предлагала Дании провести разграничение в море Линкольна по 60-му меридиану, но с самого начала применяла здесь линию равноотстояния (см. п. 1.2).

В ходе исследований не были обнаружены национальные акты или соглашения, позволяющие говорить о том, что Россия, Канада или какое-либо другое государство когда-либо предпринимали попытки распространить свои суверенные права на дно и недра в тех районах Северного Ледовитого океана, которые сегодня рассматриваются как часть будущего международного района общего наследия человечества и не включаются в континентальный шельф прибрежных государств. Эти исследования подтверждают вывод о том, что «в отношении приполярной области Арктики» в Северном Ледовитом океане «на сегодняшний день не существует какого-либо особого для всех/некоторых приарктических государств режима в форме обычных норм международного права, который отличался бы от режима, который предусмотрен Конвенцией 1982 г.» [60, с. 103]. Следовательно, *нет никаких оснований утверждать, что Москва добровольно уступила «часть дна в российском арктическом секторе», поскольку она никогда не притязала на суверенные права в*

районе хребта Гаккеля. Речь шла не о добровольной «уступке» Российской части своего континентального шельфа, а о расширении его границ за пределами 200-мильной исключительной экономической зоны, не о сокращении, а о расширении его площади.

Особенность правового режима морских пространств Арктики заключается в том, что, несмотря на международно-правовой принцип свободы судоходства, в 1970 г. Канада, а затем СССР и Россия ввели особые правила судоходства в пределах исключительных экономических зон, мотивируя эти действия природоохранными соображениями. Однако правомерность таких действий была подтверждена Конвенцией 1982 г., ст. 234 которой позволяет прибрежным странам принимать в покрытых льдами районах в пределах их 200-мильных зон более строгие меры регулирования судоходства, чем те, которые приняты Международной морской организацией, в целях предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды с судов (см. п. 1.1). При этом ни Канада, ни Россия никогда не распространяли свою природоохранную юрисдикцию далее 200 миль от исходных линий, т.е. на весь арктический сектор.

Таким образом, ни одно из пяти арктических государств в своей законодательной или договорной практике никогда не претендовало на распространение своего суверенитета в арктических морях на пространства, находящиеся за пределами территориальных вод, или на осуществление в Северном Ледовитом океане каких-либо особых прав, которые выходили бы за рамки тех, которыми они обладают в силу международного морского права [3, с. 33—34].

* * *

Даже если абстрагироваться от приведенных выше аргументов и от того факта, что сегодня *все* прибрежные арктические государства, включая Россию и США, идут по пути установления внешних границ их континентального шельфа в СЛО, исходя из положений ст. 76 Конвенции 1982 г., и сопоставить выгоды и издержки двух вариантов решения этого вопроса — в соответствии с нормами Конвенции 1982 г. и путем раздела морского дна пятью государствами, — то второй вариант (раздел дна) вовсе не обязательно будет выглядеть более предпочтительным.

В обоих случаях потребовалась бы делимитация соответствующих районов морского дна. При этом маловероятно, что в случае

раздела последнего прибрежными странами делимитация проводилась бы по секторальному принципу. В обоих случаях для государств с противолежащими берегами в ее основу был бы положен принцип равноотстояния, т.е. конечный результат делимитации был бы примерно одинаковым. Единственное отличие, которое считается преимуществом варианта раздела дна СЛО, состояло бы в том, что в процесс делимитации были бы включены не отвечающие критериям континентального шельфа районы хребта Гаккеля и Канадской котловины.

Такое решение, однако, способствовало бы возникновению спора между арктическими странами и третьими государствами, с точки зрения которых оно наносило бы ущерб их правам и интересам. Трудно представить, что этот спор привел бы к вооруженному конфликту. Однако то обстоятельство, что внешние границы континентального шельфа, установленные в обход Комиссии при игнорировании установленных Конвенцией 1982 г. геологических и иных критериев, не будут считаться ни окончательными, ни обязательными для всех, порождало бы правовую неопределенность, способную стать серьезным препятствием для экономической деятельности не только в малоперспективных глубоководных районах СЛО арктического шельфа, но и для освоения ресурсов на очевидных перспективных участках арктического шельфа.

По свидетельству Дж. Беллингера, именно правовая определенность границ шельфа, установленных на основе ст. 76 Конвенции 1982 г., стала главным аргументом в пользу следования США ее положениям, хотя администрация Дж. Буша-младшего рассматривала и другие варианты, включая возможность установления границ американского шельфа на основе положений Конвенции 1958 г. о континентальном шельфе [118], что позволило бы не учитывать дистанционные ограничения по Конвенции 1982 г.

В целом *опасения, что США могут воспользоваться появлением в СЛО международного района, не будучи связанными обязательствами по Конвенции 1982 г., не только сильно преувеличены, но в принципе беспочвенны*. Даже если абстрагироваться от того обстоятельства, что США никогда не выступали против концепции международного района и еще в 1970 г. одобрили резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 2749 (XXV), провозглашавшую дно и недра глубоководных районов океана общим наследием человечества [60, с. 109], достаточно беглого взгляда на карту [126], чтобы понять, что претензии США на континентальный шельф даже теоретически не

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

могут распространяться не только далее Северного полюса (на район хребта Гаккеля), но даже до него.

Если к этому добавить, что в отношениях России и США в принципе не может возникнуть спор по поводу континентального шельфа, поскольку линия его разграничения уже установлена Соглашением 1990 г. (см. п. 1.2) и признается обеими странами, то можно уверенно констатировать, что никакой вариант развития американской политики не может представлять угрозу для российских интересов на арктическом шельфе.

1.5. Судоходство

Современный интерес к судоходству в Арктике объясняется постепенным повышением его интенсивности в условиях летнего сокращения площади ледового покрова, ожиданием развития международного (транзитного) судоходства по российскому Северному морскому пути (СМП)¹ и канадскому Северо-западному проходу (СЗП) а также по кросс-арктическому маршруту без захода в воды СМП и СЗП, необходимостью в этих условиях обеспечить высокий уровень его безопасности и предотвращения загрязнения морской среды с судов.

Полную картину современной динамики арктического судоходства составить пока сложно. Но ее основные тенденции обозначились достаточно ясно. Наиболее быстрыми темпами оно развивается в акваториях Баренцева, Норвежского и Гренландского морей. В более холодных морях Северного Ледовитого океана оно менее интенсивно. Основная доля арктического судоходства приходится на рыбопромысловую деятельность, также сосредоточенную в западных арктических морях. Растет пассажирское судоходство — во многом за счет развития туризма в водах Норвегии, Гренландии и Исландии. Перспективы расширения морских грузовых перевозок связываются со значительными объемами завоза техники и материалов для строительства объектов инфраструктуры в российской Арктике, а также с прогнозируемым расширением морского вывоза минеральных и углеводородных ресурсов [36, с. 37—39; 34]. Транспортная система АЗРФ ориентирована преимущественно на вывоз полезных ископаемых, завоз промышленных

¹ В акваторию СМП включены акватории арктических морей от Карского до Чукотского, но не включены акватории Баренцева и Печорского морей.

1.5. Судоходство

грузов и товаров для населения и транспортное обслуживание военных объектов, расположенных на арктическом побережье и островах [127, с. 306; 128, с. 19].

Обсуждаются возможности использования в будущем арктических трасс, соединяющих Атлантический и Тихий океаны, для регулярных международных морских перевозок. Существенное сокращение при этом расстояния, времени в пути, расхода топлива и эмиссии парниковых газов является очевидным преимуществом арктического транзита и подогревает интерес европейских и азиатских грузоперевозчиков¹, хотя этот их интерес, по крайней мере на современном этапе, обычно сильно преувеличивается. Эксперты осторожно оценивают перспективы развития международных морских перевозок в Арктике не только в краткосрочной, но и в среднесрочной перспективе. Для того чтобы соответствующие планы стали реальностью, предстоит решить немало проблем [36, с. 36; 39].

Помимо сезонного характера судоходства в Северном Ледовитом океане, которое на обозримую перспективу будет сдерживаться ледовой обстановкой (см. введение), существенную роль в оценках этих перспектив играют высокая стоимость судов, сконструированных и оборудованных для плавания в арктических водах, необходимость специальной подготовки экипажей, значительные погодные, ледовые и экологические риски, неразвитость транспортной инфраструктуры, включая портовую, ремонтно-техническую и инфраструктуру обслуживания судов. Подчеркивается необходимость существенного наращивания в удаленных морских районах СЛО сил и средств для организации поиска и спасания, предупреждения и ликвидации последствий аварий, включая возможные разливы нефти. Предстоит немало сделать для обеспечения адекватной системы мониторинга ледовой обстановки и обеспечения связи с судами. Значительных объемов финансирования требуют гидрографические и картографические работы. Развитие международного судоходства сдерживается и разрешительным порядком плавания по СМП и СЗП, необходимостью ледокольной проводки судов и очевидной нехваткой ледоколов для предоставления соответствующих услуг на постоянной основе.

Осторожные оценки перспектив международного судоходства в Арктике подтверждаются неровной динамикой транзитных пере-

¹ См. п. 4.3, а также [129, с. 69; 130, с. 54—73; 131, с. 58—60; 13, п. 12; 72, п. 10; 16; 132, п. 4—5; 133; 134, п. 4; 135, п. 2—3].

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

возок по СМП. Начав расти быстрыми темпами с 2010 г. практически с нулевой базы и достигнув современного пика в 2013 г. (71 транзитный рейс, в том числе 25 международных, и 1,4 млн т перевезенных грузов), их объем сократился на порядок в 2014 г. и особенно в 2015 г. (всего 18 транзитных рейсов, включая международные, и менее 40 тыс. т перевезенных грузов в 2015 г.) [136]. Это падение произошло на фоне увеличившегося в те же годы объема арктического завоза и каботажных перевозок¹, интенсификации судоходства по СЗП (первый коммерческий транзитный рейс через СЗП состоялся в 2013 г.) и перспектив масштабного увеличения (в разы) в следующем десятилетии морского вывоза продукции Ямал-СПГ через новый порт «Сабетта» (север полуострова Ямал), нефти Новопортовского месторождения через построенный в Обской губе терминал.

Перспектива дальнейшего сезонного отступления арктических льдов в летний период и расширения в этой связи судоходства, в том числе в холодных морях Северного Ледовитого океана, породила, с одной стороны, дискуссию о возможности возрождения споров относительно **свободы судоходства** в Арктике [10, т. 2, с. 13—14]. Считается, что по мере активизации транзитных международных перевозок по СМП и СЗП здесь формируется потенциал для конфликта со странами, заинтересованными в максимальной открытости арктических морских коммуникаций и выступающими против их «приватизации» прибрежными государствами в регионе [127, с. 22], в том числе с Россией, которая «рассматривает СМП как свое национальное достояние и не намерена просто так уступать свои исторические права на эксплуатацию этого маршрута» [139, с. 30].

С другой стороны, прогнозы расширения судоходства в регионе стимулировали арктические государства и третьи страны к сотрудничеству в том, что касается принятия обязательных для всех флагов требований по обеспечению безопасности судоходства и предотвращения загрязнения морской среды с судов в покрытых льдом арктических водах — **Полярного кодекса**.

¹ Общий объем перевозок по СМП вырос в 2014 г. на 31,6, в 2015 г. — на 45,4%. См.: [137; 138].

Свобода судоходства

В обсуждении вопроса о свободе судоходства в Арктике, которая часто приравнивается к «интернационализации» СМП, важны детали и конкретизация сути существующих разногласий. Речь при этом идет о вызывающих споры конкретных вопросах, касающихся правового статуса и правового режима акваторий СМП и СЗП или их участков.

В соответствии с нормами международного морского права (см. п. 1.1) за 12-мильными пределами территориального моря прибрежных государств, включая 200-мильную экономическую зону, действует принцип свободы судоходства. Помимо этого, все суда пользуются правом мирного прохода через территориальное море и транзитного прохода через проливы, используемые для международного судоходства. Пользование этими правами, в отличие от захода во внутренние морские воды, не требует специального разрешения прибрежного государства.

До принятия Конвенции 1982 г. в Арктике возникали споры о применении этих положений. В 1963 и 1964 гг. СССР протестовал против прохода корабля ВМС США «Бертон Айленд» через проливы Дмитрия Лаптева и Санникова, соединяющие море Лаптевых с Восточно-Сибирским морем. Поскольку минимальная ширина обоих проливов превышает двойную ширину территориального моря (ширина пролива Лаптева в самом узком его месте составляет 27 морских миль, пролива Санникова — около 30), т.е. они не были перекрыты территориальными водами СССР, не говоря уже о внутренних водах, МИД СССР в памятной записке посольству США от 21 июля 1964 г. квалифицировал оба пролива как исторические воды СССР. США отклонили этот протест [60, с. 94; 3, с. 32; 46, р. 271—273].

В 1965 г. и 1967 г. ледоколы береговой охраны США «Нортвинд», «Эдисто» и «Иствинд» намеревались пройти через пролив Вилькицкого (минимальная ширина — 31 морская миля) из Карского моря в море Лаптевых. В 1967 г. США информировали советское правительство о планируемом проходе двух ледоколов, необходимость которого объяснялась тяжелыми ледовыми условиями к северу от островов Новой Земли, и ссылались при этом на право мирного прохода. Обе попытки вызвали протест со стороны СССР, ссылавшегося на принадлежность пролива Вилькицкого СССР и необходимость за 30 дней запрашивать разрешение на проход через

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

него. США отклонили и эти протесты, но в обоих случаях кораблям береговой охраны было приказано вернуться [60, с. 94—95; 46, р. 273—274]. С тех пор ледоколы США не предпринимали попыток пройти через проливы на трассах СМП.

В 1969 г. танкер компании «Эксон» «Манхэттен» в сопровождении американского ледокола «Нортвинд» прошел по составлявшим часть открытого моря трассам СЗП. Хотя танкер имел ледовые укрепления, ему пришлось изменить маршрут и завершить его проходом через территориальные воды Канады. Это побудило Оттаву принять в 1970 г. Закон о предотвращении загрязнения арктических вод, устанавливавший требования к конструкции и оборудованию судов, осуществляющих плавание в водах СЗП, и меры по предотвращению загрязнения морских вод с судов. Законом вводился разрешительный порядок плавания по СЗП [78, р. 45—46]. Тогда же, в 1970 г., Канада расширила границы своего территориального моря до 12 морских миль, в результате чего часть проливов Канадского Арктического архипелага оказалась полностью перекрыта территориальным морем.

Принятие Канадой закона 1970 г., в то время вступавшего в противоречие с нормами международного морского права, вызвал протесты со стороны США и других государств [78, р. 46—47]. Однако с принятием Конвенции 1982 г. критика в адрес Оттавы утихла. Статья 234 Конвенции (см. п. 1.1), инициированная Канадой, по существу ставит природоохранную юрисдикцию прибрежных государств в пределах 200-мильной зоны *в акваториях, большую часть года покрытых льдом*, выше свободы судоходства. Канада и Россия активно пользуются этим правом, установив особый порядок плавания в акваториях СЗП и СМП (другие арктические государства не стали принимать аналогичные меры). Так, в 1971 г. вслед за Канадой «в целях обеспечения безопасности арктического мореплавания, а также принятия мер к предотвращению и ликвидации последствий загрязнения морской среды и северного побережья СССР» в Москве было принято решение об учреждении при Министерстве морского флота Администрации СМП [10, т. 3, с. 250—253], а в 1984 г. — о разработке правил плавания по СМП [10, т. 3, с. 343—349] (сами правила были утверждены в 1990 г. и введены в действие в 1991 г.).

При этом ни Канада, ни СССР никогда не распространяли свою природоохранную юрисдикцию в арктических водах далее

200 морских миль от исходных линий. Действие канадского закона 1970 г. ограничивалось 100 милями. В 2008 г. Оттава распространила его применение в Арктике на всю 200-мильную зону [127, с. 291], не нарушив при этом положения ст. 234 Конвенции 1982 г. В СССР «морские районы, прилегающие к северному побережью СССР», определялись как «пространства экономической зоны и континентального шельфа, прилегающие к северному побережью СССР» [10, т. 3, с. 269], т.е. находились в пределах 200-мильной экономической зоны. Не выходило за эти пределы и применение правил плавания по трассам СМП [10, т. 3, с. 254]. В 2012 г. район их применения был расширен и стал включать всю 200-мильную зону на протяжении СМП¹.

Право России и Канады в соответствии со ст. 234² Конвенции 1982 г. принимать особые правила, регулирующие плавание в пределах ИЭЗ в районах, в течение большей части года покрытых льдом, сегодня не оспаривается, хотя эксперты ряда стран, отстаивающих принцип свободы судоходства, в частности Китая и Японии, не испытывают энтузиазма по этому поводу и считают эти правила избыточными. Не оспаривают это право и США. Так, в 1992 г., сдавая на хранение депозитарию документы о присоединении к протоколу 1978 г. к Конвенции МАРПОЛ, Канада сделала заявление, основанное на положениях ст. 234 [62, с. 263]. США согласились с этим заявлением, одновременно подчеркнув свое понимание, что меры, которые Оттава может принимать для обеспечения выполнения иностранными судами соответствующих правил, не будут выхо-

¹ Федеральный закон от 28 июля 2012 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» (ст. 3) определяет акваторию СМП как «водное пространство, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, охватывающее внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации». Текст Закона см. на сайте Администрации СМП. [Электронный ресурс] URL: http://www.nsr.ru/ru/zakon_o_smp/.

² Хотя в российской литературе акцент делается на законодательное определение СМП как «исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации Российской Федерации» (см.: [10, т. 2, с. 14]), из определения акватории СМП в Законе 2012 г. (внутренние морские воды, территориальное море, прилежащая и исключительная экономическая зоны Российской Федерации) следует, что данным Законом не меняется правовой режим соответствующих пространств. Министерство транспорта РФ и юристы-международники подчеркивают, что правила плавания по СМП приняты и применяются Россией на основании ст. 234 Конвенции 1982 г. См.: [140, с. 75; 61, с. 273; 141].

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

доть за рамки положений ст. 234 и 236 («суверенный иммунитет», см. п. 1.1) Конвенции [142, р. 274]. На этой основе США сняли возражения против канадского закона 1970 г. о защите арктических вод и рекомендуют коммерческим судам, осуществляющим плавание под американским флагом, следовать установленным этим законом правилам [78, р. 47]. После утверждения в январе 2013 г. Правил плавания в акватории СМП¹ Американское бюро судоходства (АБС — аналог Российского морского регистра судоходства) в 2014 г. обнародовало соответствующую информацию для судовладельцев о порядке их применения и практические рекомендации [143].

Различия в правовых позициях государств сохраняются сегодня главным образом в том, что касается правового статуса вод СЗП и СМП. Определенный потенциал для разногласий сохраняется и в том, что касается применения ст. 236 Конвенции 1982 г. Однако оба вопроса в обозримой перспективе будут иметь исключительно доктринальное, а не практическое значение.

Во-первых, Канада и Россия, с одной стороны, и США — с другой, по-разному определяют **правовой статус вод СЗП и СМП**. Законодательными актами 1985 г., введенными в действие в 1986 г., Канада и Россия установили прямые исходные линии, от которых отмеряется ширина территориального моря, таким образом, что проливы, отделяющие острова Канадского Арктического архипелага от материка, и острова и архипелаги, расположенные вдоль арктического побережья России, оказались включенными в их *внутренние морские воды*. Не оспаривая в принципе практику проведения прямых исходных линий (это — обычная норма), в 1986 г. США и еще как минимум 10 стран выступили с протестами, оспаривая корректность их проведения в водах СЗП и СМП. США настаивают на том, что судоходные трассы СЗП и СМП не могут быть отнесены к внутренним водам и представляют собой проливы, используемые для международного судоходства, в которых действует право транзитного прохода [60, с. 100, 135; 46, р. 276—282; 29, р. 53, 131, 133—134; 78, р. 53; 142, р. 257—281; 144, р. 84—106].

Разногласия относительно корректности проведения Канадой и Россией прямых исходных линий носят преимущественно теоре-

¹ Текст правил см. на сайте Администрации СМП. [Электронный ресурс] URL: <http://www.nsra.ru/files/fileslist/20140424163221ru-ПРАВИЛА%20ПЛАВАНИЯ.pdf>.

тический характер до тех пор, пока в Арктике применима ст. 234 Конвенции 1982 г., т.е. до тех пор, пока акватории СМП и СЗП на протяжении большей части года покрыты льдом. Хотя специалисты по международному морскому праву высказывают различные и порой противоположные точки зрения относительно применимости положений ст. 234 в территориальном море и в проливах, используемых для международного судоходства, а также относительно правомерности на основании данной статьи ограничивать право мирного и транзитного прохода [62, с. 260—261; 65, р. 12—13; 78, р. 47], на межгосударственном уровне эти вопросы не ставились.

Ситуация изменится, если и когда в результате климатических изменений судоходные трассы СЗП и СМП на протяжении большей части года будут свободны ото льда. Тогда различия в правовых режимах водных пространств будут играть существенную роль для определения прав на мирный или транзитный проход через соответствующие проливы. Тогда в практическую плоскость могут встать вопросы о корректности проведения прямых исходных линий, включающих острова, находящиеся на расстоянии более 24 морских миль от берега, а также о применении конвенционного правила, согласно которому в проливах, которые в результате установления прибрежным государством прямой исходной линии оказались включенными во внутренние воды государства, тем не менее применяется право мирного прохода (см. п. 1.1). Правда, для международного коммерческого судоходства решение этих вопросов скорее всего не будет иметь большого значения. Поскольку расположенные на трассах СМП проливы в основном неглубокие, они непригодны для прохода крупнотоннажных судов, которые уже сейчас в ходе экспериментальных проводок используют высокоширотные маршруты.

Во-вторых, хотя США признают применимость ст. 234 в арктических акваториях, они одновременно ссылаются на ст. 236 Конвенции 1982 г. («суверенный иммунитет»), согласно которой положения Конвенции, «касающиеся защиты и сохранения морской среды, не применяются к любым военным кораблям, военно-вспомогательным судам, к другим судам и летательным аппаратам, принадлежащим государству или эксплуатируемым им и используемым в данное время только для правительственной некоммерческой службы». Иными словами, положения ст. 234, позволяющей арктическим государствам устанавливать особые правила плава-

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

ния в покрытых льдом акваториях, *не распространяются, в частности, на военные корабли.*

В 1988 г. США подписали с Канадой соглашение о сотрудничестве в Арктике [145], позволившее по крайней мере временно снять существующие противоречия, не отказываясь от своих противоположных правовых позиций. В ст. 3 соглашения США согласились, без ущерба для своей правовой позиции, с тем, что американские ледоколы будут осуществлять плавание в водах, которые Оттава рассматривает как внутренние, с согласия канадских властей. В результате применения данного соглашения ледоколы американской береговой охраны запрашивали у канадских властей разрешение — но формально не на заход в воды СЗП или проход через них, а на проведение научных исследований [142, р. 266]. Такое разрешение требуется в пределах всей 200-мильной зоны независимо от правового статуса входящих в нее морских пространств.

Если данный вопрос не является камнем преткновения в отношениях между США и Канадой, являющимися союзными государствами, то представляется, что с учетом значительного числа расположенных на российском Севере объектов военно-стратегической инфраструктуры в российско-американских отношениях вопрос о статусе проливов СМП, мирном или транзитном проходе и шире — о свободе судоходства сводится главным образом к желанию США сохранить возможность свободного плавания их военных и иных правительственных кораблей вдоль российского арктического побережья и одновременно — нежелательности этого для России. На современном этапе, когда у ВМС США не осталось ни одного ледокола (раньше их было четыре) и нет планов строительства новых, а у береговой охраны в Арктике работает только один средний ледокол, *данный вопрос сводится к свободе или ограничению патрулирования американских многоцелевых атомных подводных лодок в арктических водах.* Впрочем, он в равной степени относится и к патрулированию российских многоцелевых подводных лодок в Арктике.

Полярный кодекс

Прогнозируемая интенсификация транзитного арктического судоходства поставила в повестку дня вопрос о разработке согласованных мер в целях обеспечения безопасной эксплуатации судов в арктических водах и предотвращения загрязнения морской среды с

1.5. Судоходство

судов. Другим побудительным мотивом обсуждения таких мер стало понимание того обстоятельства, что разработка единообразных правил судоходства в Арктике может стать дополнительным стимулом для развития здесь международного судоходства.

Как отмечалось выше, наиболее жесткие требования к судам, осуществляющим плавание по СМП и СЗП, предъявляют Россия и Канада. Определенные, хотя и намного менее жесткие требования к судам, осуществляющим плавание в водах Гренландии, предъявляет Дания. Наиболее либеральный режим судоходства — в США и Норвегии. Судоходство в центральной части Северного Ледовитого океана — пока эпизодическое — не регулируется никакими специальными нормами. Здесь применимы только универсальные нормы, в частности, международных конвенций по охране человеческой жизни на море (СОЛАС) и по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ).

Сама идея разработки обязательных правил плавания в арктических водах не новая. Ее обсуждение в Международной морской организации (ИМО) началось в 1992 г. Однако в 2002 и 2009 гг. были приняты только факультативные (рекомендательные) «руководства» — сначала для судов, эксплуатируемых в покрытых льдом арктических водах, а затем для судов, осуществляющих плавание в полярных водах [146]. Положения второго руководства распространялись на суда, осуществляющие плавание в водах как Арктики, так и Антарктики. В связи с интенсификацией арктического судоходства вновь встал вопрос о разработке ИМО не факультативных, а обязательных правил — Международного кодекса безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах (Полярного кодекса).

В 2008 г. в Илулиссатской декларации пять прибрежных государств заявили о намерении сотрудничать в рамках ИМО в целях укрепления существующих и разработки новых мер, направленных на повышение безопасности морского судоходства и предотвращение или снижение риска загрязнения с судов Северного Ледовитого океана. В 2009 г. с рекомендацией о целесообразности разработки в ИМО обязательного Полярного кодекса выступила рабочая группа Арктического совета по защите арктической морской среды. Важность в короткие сроки завершить разработку юридически обязывающих правил судоходства в Арктике была подчеркнута в принятой в мае 2013 г. Кирунской декларации восьмой министерской сессии Арктического совета [36, с. 40].

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

С инициативой разработки Полярного кодекса в ИМО в 2009 г. выступили Дания, Норвегия и США. Эту инициативу поддержали в Канаде, долгосрочная стратегия которой заключается в постепенной гармонизации национальных норм регулирования судоходства в арктических водах с общепринятыми международными стандартами [147]. Работа над кодексом началась в 2010 г. Его основная цель — обеспечение безопасной эксплуатации судов и предотвращение загрязнения в полярных водах. Обсуждение соответствующих положений велось в двух комитетах ИМО — по безопасности на море (подкомитет по проектированию и оборудованию судов) и по защите морской среды. В ходе работы предстояло найти общий знаменатель существенно отличающихся друг от друга интересов и позиций прибрежных стран (также не выступающих в ИМО с общих позиций), стран флага, судовладельцев, классификационных обществ, природоохранных организаций. Наиболее сложным было согласование конкретных мер по предотвращению загрязнения (в частности, запрет на сброс любых видов мусора, сточных и серых вод, ограничение и сокращение выбросов сажи, окислов азота и серы, запрет использования тяжелых сортов топлива и др.) в комитете по защите морской среды. Завершение работы над этим разделом не раз откладывалось.

Тем не менее в ноябре 2014 г. были согласованы положения кодекса, относящиеся к безопасности судоходства (касающиеся, в частности, требований к конструкции, оборудованию, главной силовой установке судов, подготовки экипажей с учетом особенностей эксплуатации судов в ледовых условиях и при низких температурах наружного воздуха). В мае 2015 г. согласованием природоохранных разделов работа над Полярным кодексом была завершена [148]. Кодекс состоит из обязательных и рекомендательных разделов. Юридически обязательный характер его положениям будет придан путем внесения соответствующих поправок в конвенции СОЛАС и соответствующие протоколы к Конвенции МАРПОЛ. Положения кодекса будут применяться как в Арктике, так и в Антарктике, хотя применимые нормы могут отличаться в каждом из этих регионов с учетом особенностей мореплавания.

Вступление кодекса в силу ожидается в начале 2017 г. [149]. Его положения, касающиеся безопасности судоходства, будут распространяться на суда, подпадающие под положения Конвенции СОЛАС, т.е. на грузовые суда валовой вместимостью не менее 500 т, совершающие международные рейсы (из страны, к которой приме-

1.5. Судоходство

няется Конвенция, до порта за пределами этой страны или наоборот), а также на пассажирские суда от 12 пассажиров. Эти правила не применяются к военным кораблям и транспортам, прогулочным и рыболовецким судам и ряду других категорий судов. Природоохранные положения кодекса, включаемые в Конвенцию МАРПОЛ, не применяются к военным кораблям, военно-вспомогательным судам или иным судам, принадлежащим государству или эксплуатируемым им. Правда, перечень исключений и изъятий из применения положений Конвенции МАРПОЛ варьируются в зависимости от протокола к ней.

По нашим подсчетам, это означает, что, к примеру, обязательные положения Полярного кодекса, касающиеся безопасности судоходства, будут применяться менее чем к 5% судов, осуществляющих плавание в акватории СМП¹. Очевидно, этот процент для СЗП будет не выше. По этой причине планируется на последующих этапах расширить охват категорий судов, подпадающих под обязательные требования Полярного кодекса.

Принятие кодекса не отменяет право прибрежных государств в соответствии со ст. 234 Конвенции 1982 г. устанавливать особые правила судоходства в арктических водах в пределах их ИЭЗ, но одновременно существенно расширяет географию регулирования судоходства в Арктике: его положения будут распространяться в том числе на центральную часть Северного Ледовитого океана за пределами природоохранной юрисдикции прибрежных стран.

Хотя никто не ожидает, что с принятием Полярного кодекса резко возрастет интенсивность судоходства в Арктике, обеспечение выполнения его положений потребует уже в краткосрочной перспективе существенного укрепления взаимодействия и сотрудничества арктических и неарктических государств, в частности, в таких областях, как:

— создание и развитие на региональной и субрегиональной основе систем комплексной безопасности арктического судоходства, управления транспортными потоками в районах интенсивного движения судов, включая навигационно-гидрографическое, гидрометеорологическое, ледокольное и иные виды обеспечения; использование автоматических систем идентификации судов, контроля за их движением;

¹ Подсчитано за 2013—2014 гг. по: [150].

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

- обмен информацией, а в перспективе — создание региональной системы контроля за надводной обстановкой в арктических водах;
- создание региональной системы поиска и спасания, предотвращения и ликвидации последствий возможных катастроф, включая разливы нефти;
- налаживание сотрудничества арктических государств с заинтересованными неарктическими странами в плане осуществления ими портового контроля.

1.6. Рыболовство

Международный рыбный промысел является сегодня объектом жесткого регулирования в целях сохранения, воспроизводства и рационального использования морских биологических ресурсов. Международно-правовой основой этого регулирования является, наряду с соответствующими положениями Конвенции ООН 1982 г. (ст. 116—120, приложение I), Соглашение 1995 г. о сохранении трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управлении ими [151]. Важную роль в формировании и мониторинге применения международных принципов и стандартов, внедрения предосторожного и экосистемного подходов в области рыболовства играет Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО), в частности, принятый ею в 1995 г. Кодекс ведения ответственного рыболовства и примыкающие к нему международные планы действий, в том числе по выполнению соглашений о мерах по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого рыбного промысла [152, с. 58—63].

На региональном уровне ключевую роль в реализации принципов ведения ответственного рыбного промысла, сохранении и устойчивом использовании запасов промысловых рыб играют региональные организации или соглашения по управлению рыболовством (РОУР), в рамках которых на основе научных данных определяются ежегодные объемы общего допустимого улова (ОДУ) и происходит распределение квот вылова. Наиболее интенсивно формирование таких организаций и соглашений происходило в последние полвека по мере установления государствами 200-мильных экономических и рыболовных зон и перенесения в этой связи центра тяжести экспедиционного (дальнего) рыбного промысла в

районы открытого моря за пределами рыбохозяйственной юрисдикции прибрежных стран. Ужесточение международного регулирования рыболовства связано также с необходимостью ограничения допустимого вылова во избежание истощения рыбных запасов. В результате к настоящему времени почти все районы Мирового океана охвачены деятельностью РОУР.

Арктические моря не являются исключением. Их значение для мировой и в особенности российской рыбохозяйственной отрасли в последние два с половиной десятилетия существенно возросло. В последние годы промысел в арктических морях обеспечивает около четверти всего российского вылова. Велико здесь значение для России международного сотрудничества: около трех четвертей российского арктического вылова приходится на промысел в исключительных экономических зонах других арктических стран (65%) и районах международного рыболовства за их пределами (10%) [33, с. 490—491].

Это объясняет важность для России **двустороннего сотрудничества** прежде всего с *Норвегией*, а также с *Гренландией* и *Исландией*. *Российско-американское* сотрудничество, осуществляемое на основе Соглашения 1988 г. о взаимных отношениях в области рыбного хозяйства, касается прежде всего Берингова моря, которое Россия не включает в свою арктическую зону. В перспективе оно может распространиться на Чукотское море. С *Канадой* у России в настоящее время нет взаимного обмена квотами улова. Но Канада в принципе никогда не вела активный промысел в морях Северного Ледовитого океана, а в соответствии с принятым в 2014 г. планом управления арктическим рыболовством на современном этапе допускает здесь промышленный промысел, разрешая его только в рамках традиционной экономической деятельности коренного населения и в интересах научных исследований по оценке состояния запасов [153, с. 2—9].

Особое значение для России в Арктике имеет рыбохозяйственное сотрудничество с **Норвегией**, осуществляемое в рамках Смешанной российско-норвежской Комиссии (СРНК), учрежденной в соответствии с двусторонним соглашением 1975 г. о сотрудничестве в области рыболовства. Основной российский вылов в «чужих» ИЭЗ в Арктике приходится на западную часть Барнецева и Норвежское море. В целом на промысел, осуществляемый на основе российско-норвежских соглашений, приходится более половины российского арктического вылова [36, с. 23].

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

Российско-норвежское сотрудничество в определенной мере осложняется непризнанием Россией, как и рядом других государств, права Норвегии на установление рыбоохранной зоны вокруг архипелага Шпицберген (1977 г.). Однако обе стороны исходят из того понимания, что принятые Осло рыбоохранные меры до настоящего времени являются единственной преградой для ведения в этом районе массового нерегулируемого промысла судами третьих стран, которые традиционно вели здесь промысел (Исландия, Фарерские острова, Испания, Литва, Польша, Эстония, Португалия, Дания, Германия, Великобритания и др.).

Ряд двусторонних договоренностей позволили России и Норвегии на прагматической основе регулировать промысел в этом районе, не отказываясь от своих правовых позиций. Хотя здесь регулярно возникают конфликтные ситуации различного рода, российско-норвежский механизм регулирования промысла в целом доказал свою эффективность в плане как справедливого распределения квот, так и поддержания стабильной величины промысловых запасов. Готовность искать компромиссы, исходя из принципа рациональной эксплуатации совместных водных биологических ресурсов (ВБР) Баренцева моря позволяет избегать серьезных конфликтов британско-исландским «тресковым войнам», вспыхивавшим каждый раз после расширения рыболовной зоны Исландии [33, с. 491].

Международное рыболовство в открытом море за пределами ИЭЗ прибрежных стран регулируется исключительно на основе соответствующих **региональных соглашений и организаций**. На морские районы Арктики распространяется действие ряда РОУР и международных соглашений. Среди них [3, с. 108—110; 154]:

Конвенция о международном совете по исследованию моря (ИКЕС), в рамках которого уже более 100 лет осуществляется координация национальных морских рыбохозяйственных и экосистемных исследований в Северной Атлантике и прилегающих морях. Членами ИКЕС являются 19 стран, включая Россию;

Конвенция о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК), регулирующая промысел в водах Атлантического и Северного Ледовитого океанов и прилегающих к ним морей. Членами НЕАФК являются: Россия, Норвегия, Исландия, Дания в отношении Фарерских островов и ЕС;

Конвенция о сохранении лосося в северной части Атлантического океана (НАСКО), участниками которой являются Россия, Канада, Дания (в отношении Фарерских островов и Гренландии), ЕС, Ис-

1.6. Рыболовство

ландия и США. Конвенция применяется к запасам лосося, мигрирующим за пределами районов юрисдикции прибрежных государств Атлантического океана к северу от 36 градуса северной широты по всему пути их миграции;

Совещание стран, прибрежных относительно запаса норвежской весенне-нерестующей (атланти-скандинавской) сельди (Россия, Норвегия, Исландия, Фарерские острова и ЕС), в рамках которого согласовываются ОДУ и национальные квоты;

Совещание стран, прибрежных относительно запаса путассу (Норвегия, Исландия, Фарерские острова и ЕС). Россия формально имеет статус приглашенной стороны, однако в полной мере участвует в решении всех вопросов Совещания, в том числе в получении национальных квот.

На основании рекомендаций ИКЕС относительно величины возможного вылова промысловых объектов в НЕАФК и НАСКО происходит распределение ОДУ на национальные квоты. Распределение квот вылова путассу и сельди в рамках Совещаний прибрежных государств также проводится под эгидой НЕАФК.

К числу региональных соглашений в области рыболовства можно отнести и *трехстороннее соглашение России, Норвегии и Исландии* 1999 г., по которому с целью исключить (исландский) нерегулируемый промысел последней была выделена квота для вылова трески и пикши в ИЭЗ России и Норвегии в обмен на отказ от свободного промысла в анклав Баренцева моря за пределами юрисдикции Норвегии и России.

Сохранение рыбных запасов в центральной части Северного Ледовитого океана

В то же время в Северном Ледовитом океане — в его центральной части (анклаве) за пределами рыбохозяйственной юрисдикции прибрежных государств — сохраняется обширный район, на который не распространяется деятельность ни одной из РОУР. Причина этого понятна: исторически в Карском море, в морях Лаптевых, Восточно-Сибирском, Чукотском, Бофорта и Баффина, как и в центральной части СЛО, промышленный промысел не велся ввиду климатических и ледовых условий этих районов и отсутствия в них промышленных запасов ВБР.

Однако в последние годы в летний период ото льда освобождается значительная — 40% и больше — часть площади анклава. Наи-

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

более перспективным с точки зрения возможного в обозримом будущем рыбного промысла в анклав является район Чукотского плато, примыкающий к исключительным экономическим зонам России и США. На этот район рыбохозяйственная юрисдикция прибрежных стран не распространяется. Поэтому ничто не может помешать судам государств, ведущих экспедиционный промысел далеко от своего побережья, начать экспериментальный лов в этом районе.

В этой связи в арктической повестке дня появился вопрос о необходимости согласования механизма сохранения и изучения ВБР центральной части Северного Ледовитого океана. Вопросы регулирования рыболовства в анклав неоднократно поднимались российскими специалистами, которые подчеркивали необходимость подготовки международного соглашения о регулировании рыболовства в центральной части СЛО [155, с. 14—17; 35, с. 20; 36, с. 24—32] и проработки вопроса об участии в нем третьих (неарктических) стран [3, с. 106]. Ряд специалистов полагают, что уже созрели предпосылки для создания в СЛО новой региональной организации по управлению рыболовством [75, с. 43; 62, с. 142—143]. Координационный совет ассоциаций, объединений рыбной промышленности Северного бассейна высказался в пользу подготовки такого межправительственного соглашения, полагая, что появление в СЛО неконтролируемого промысла может иметь «разрушительные» последствия [75, с. 45—46]. Актуальность согласования эффективного механизма по регулированию рыболовства в центральной части СЛО отмечало руководство Федерального агентства РФ по рыболовству, обращая внимание на то, что это единственный значительный район, в отношении которого пока не выработаны международные договоренности в области рыболовства [156].

В этой связи в разных форматах обсуждались возможные варианты решения данного вопроса [75, с. 34—36; 157, с. 11—12]:

1) сохранить на неопределенное время нынешний статус-кво в надежде на то, что ведение промышленного промысла в анклав еще долгое время не будет экономически целесообразным или что ведущие экспедиционный промысел страны в любом случае не будут вести его в этом районе;

2) распространить на всю площадь анклава деятельность НЕАФК, компетенция которой сейчас распространяется только на 8% площади анклава;

3) создать новую РОУР по сохранению и рациональному использованию водных биологических ресурсов анклава;

4) возложить задачи по регулированию рыболовства в центральной части СЛО на Арктический совет;

5) разработать межправительственное соглашение, которым в анклав СЛО вводился бы мораторий на ведение промышленного промысла вплоть до принятия на основе научных данных решения о целесообразности создания здесь полноценной РОУР.

С 2010 г. по инициативе США вопрос о мерах по сохранению рыбных запасов в центральной части СЛО обсуждался в рамках многосторонних и двусторонних консультаций представителей и экспертов пяти прибрежных арктических государств — Дании, Канады, Норвегии, России и США [36, с. 26; 153, с. 7—8]. В ходе обсуждений сформировалось общее понимание по ключевым проблемам сохранения рыбных запасов в этом районе [36, с. 26—28].

Во-первых, прибрежные государства не заинтересованы в том, чтобы в анклав сохранялась возможность для ведения нерегулируемого промысла ВБР. Предметом их особой озабоченности является возможность развития промысла в анклав неарктическими государствами.

Во-вторых, речь сегодня не идет о создании в центральной части СЛО полноценной региональной организации или соглашения по управлению рыболовством. Все прибрежные государства полагают создание такой организации преждевременным. Перспективные запасы ВБР и их динамика в анклав нуждаются в тщательном изучении и мониторинге, прежде чем можно будет на основе научных данных определить, на какие запасы рыб в этом районе должны распространяться меры сохранения и управления промыслом.

В-третьих, по этой причине акцент делается на необходимость систематического изучения и мониторинга ВБР анклава, динамики их запасов под влиянием климатических изменений.

В-четвертых, формирование эффективного механизма предотвращения нерегулируемого промысла в анклав невозможно без подключения к нему заинтересованных неарктических государств, поскольку речь идет о районе, расположенном за пределами рыбохозяйственной юрисдикции прибрежных стран.

В результате обсуждений на встрече в Нууке (Гренландия) в феврале 2014 г. был согласован дальнейший порядок действий. Была достигнута договоренность о подготовке декларации пяти

1. Международное регулирование и потенциальные конфликты

прибрежных стран, в которой были бы изложены основные согласованные идеи относительно механизмов сохранения ВБР центральной части СЛО, не исключая при этом возможность подготовки соответствующего межправительственного соглашения. После этого имелось в виду до конца 2014 г. расширить круг участников консультаций, пригласив на них в том числе заинтересованные неарктические государства [158].

Под влиянием в том числе осложнившихся отношений России с западными странами практическая реализация этой договоренности неоднократно откладывалась. Тем не менее в июле 2015 г. в Осло представители пяти прибрежных государств приняли декларацию по вопросам сохранения рыбных запасов в центральной части Северного Ледовитого океана [52], а в начале декабря 2015 г. в Вашингтоне состоялась первая встреча для обсуждения данного вопроса в расширенном составе с участием представителей Европейского союза, Исландии, Китая, Республики Корея и Японии [53]. Не все участники вашингтонской встречи готовы были обсуждать конкретные варианты регулирования рыболовства в анклав СЛО. Не все имели полномочия вести переговоры о формате будущей договоренности. Но эта встреча открыла новый этап в обсуждении данного вопроса. Следующая встреча должна состояться в апреле 2016 г.

2

Региональное сотрудничество

Введение / 2.1. Арктический совет / 2.2. Совет Баренцева/Евроарктического региона

Введение

Особенности институционализации регионального сотрудничества в Арктике на современном этапе во многом определяются тем, что, во-первых, собственно панарктическое сотрудничество начало складываться относительно недавно. В годы холодной войны оно было практически невозможно в силу остроты в том числе военного и военно-стратегического противостояния в регионе. Если не считать давно сформировавшиеся более узкие — субрегиональные по отношению к Арктике в целом — структуры взаимодействия отдельных стран региона, такие как Северный совет министров¹, определявшиеся военно-политическими блоками раздельные линии отчасти преодолевались здесь лишь в отдельных случаях на уровне двусторонних отношений, да и то в ограниченных масштабах. Российско- (советско-) норвежское сотрудничество, в частности в области рыболовства, может служить примером взаимовыгодного взаимодействия стран Востока и Запада того времени. Современные структуры арктического и панарктического сотрудничества начали создаваться в регионе только в последние два с половиной десятилетия.

Во-вторых, до последнего времени в арктическом регионе и особенно в морской Арктике не осуществлялась интенсивная экономическая деятельность. В результате этого, несмотря на признаваемую всеми применимость здесь норм общего международного права, потребность в обращении к ним возникала крайне редко.

¹ Северный совет министров — орган межгосударственного сотрудничества стран Северной Европы. Учрежден в 1971 г. Членами Совета являются Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция, а в его работе принимают участие представители самоуправляющихся территорий — Аландских островов, Гренландии, Фарерских островов. Учреждению Северного совета министров предшествовало создание в 1952 г. межпарламентского органа — Северного совета. См.: <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers>.

2. Региональное сотрудничество

Главным образом это касалось разграничения морских пространств, регулирования международного рыболовства и отчасти — мер по обеспечению безопасности судоходства. Регулирование скромной по своим масштабам деятельности в морской Арктике осуществлялось главным образом на основе национального законодательства.

Первые шаги в налаживании здесь регионального сотрудничества предпринимаются лишь в конце 80-х и в 90-е гг. прошлого века, когда появился сначала «процесс Рованиеми», затем — Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), потом — Арктический совет (АС). Параллельно с этим появлялись и другие форматы регионального сотрудничества, распространявшиеся на арктические территории, такие как «Северное измерение», в рамках которого совместные проекты осуществлялись на основе сотрудничества России, Норвегии, Исландии, Финляндии, Швеции и ЕС (Канада и США являлись наблюдателями), многосторонняя ядерно-экологическая программа в Российской Федерации и др.

Соотношение механизмов национального, регионального и более широкого международного регулирования формировалось и формируется здесь, следуя логике *субсидиарности*. Учитывая особое значение, которое многие арктические страны в условиях начавшейся дискуссии об освоении региона придают утверждению своего суверенитета и суверенных прав, они часто отдают приоритет национальным нормам и инструментам регулирования экономической деятельности в морских пространствах, на которые распространяется их юрисдикция. В тех случаях, когда национальных норм недостаточно для эффективного регулирования и управления деятельностью, имеющей, к примеру, трансграничный характер или трансграничные последствия (что становится обычным явлением), встает вопрос о разработке соответствующих международных соглашений. В таких случаях предпочтение отдается региональным решениям с относительно узким составом участников, что среди прочего подчеркивает приоритет — особую роль и ответственность — арктических стран за судьбу региона.

Решение же вопросов, выходящих за границы юрисдикции прибрежных государств, невозможно на сугубо региональной основе и требует участия заинтересованных неарктических стран. Ввиду множественности международных организаций, к компетенции которых относятся различные виды морской деятельности, активизация которых в Арктике прогнозируется в обозримом буду-

шем, конкретное сочетание инструментов национального, регионального и более широкого международного, включая глобальное, регулирования и управления в морской Арктике будет различным в зависимости от предметной области регулирования. Вопросы, встающие в арктическую повестку дня, могут и будут решаться в различных институциональных рамках, а не в рамках какой-то одной организации, к примеру, Арктического совета.

Так, принципиальные вопросы определения, установления и делимитации расширенного континентального шельфа претендующие на его участки пять прибрежных в отношении Северного Ледовитого океана государств по понятным причинам предпочитают и могут обсуждать в узком кругу, а не в Арктическом совете. На определенном этапе они обращаются в Комиссию по границам континентального шельфа. После установления внешних границ их континентального шельфа управление оставшимися за их пределами участками международного района морского дна будет осуществляться Международным органом по морскому дну. Обязывающие все заинтересованные страны решения по вопросам безопасности судоходства и предотвращения загрязнения арктической морской среды относятся к компетенции Международной морской организации. На морские районы Арктики распространяется деятельность различных региональных организаций по управлению рыболовством, участниками которых являются в том числе неарктические государства. Арктический совет не может принимать обязывающие третьи страны решения по вопросам сохранения водных биологических ресурсов в центральной части Северного Ледовитого океана, и соответствующие консультации ведутся представителями заинтересованных государств, включая неарктические, в самостоятельном формате.

Этот список можно продолжить, но главный вывод состоит в том, что *не следует ожидать появления в Арктике одной региональной организации, в рамках которой будут решаться все или почти все вопросы арктической повестки дня*. Но с учетом их общих интересов страны региона вполне могут использовать существующие здесь региональные организации в качестве площадок для согласования общих позиций, которые они будут совместно или параллельно отстаивать в международных организациях более широкого состава.

Хотя процесс формирования архитектуры регионального сотрудничества еще не завершился, наиболее заметную роль в Арктике в последние десятилетия играли АС и СБЕР. В то же время в по-

2. Региональное сотрудничество

следнее десятилетие *сложился широкий консенсус о необходимости укрепления прежде всего Арктического совета* как основного межправительственного форума высокого уровня [36, с. 14—22], позволяющего государствам региона согласовывать свои интересы, расширять взаимное сотрудничество, а в последнее время и принимать совместные решения, включая подготовку юридически обязывающих соглашений. Очевидно, на возрастающую роль Арктического совета в региональном сотрудничестве и регулировании обратили внимание нерегionalные государства и международные организации, все большее число которых добивается получения статуса наблюдателя в нем.

Хотя направления деятельности АС и СБЕР во многом совпадают, преимущество АС перед СБЕР как института панарктического сотрудничества связано с его более широким составом участников и географическим охватом. США и Канада не являются членами СБЕР, хотя и имеют в нем статус наблюдателей. Географически деятельность СБЕР распространяется не на весь «циркумполярный» арктический регион, а только на его европейскую часть [33, с. 461—464].

Во второй половине прошлого десятилетия казалось, что в регионе может появиться группа государств с еще более узким, чем у АС, составом — «*арктическая пятерка*». В 2008 и 2010 гг. в Илулиссате (Гренландия) и Челси (Канада) состоялись две неформальные встречи министров иностранных дел прибрежных арктических государств (Дания, Канада, Норвегия, Россия и США), чьи исключительные экономические зоны окружают центральный бассейн и которые претендуют на расширенный континентальный шельф в Северном Ледовитом океане.

Принятая в 2008 г. в Илулиссате декларация сыграла исключительно важную роль в снижении градуса дискуссии о грядущем перделе арктических пространств, подтвердив приверженность пяти стран упорядоченному решению всех спорных вопросов на основе международного права и Конвенции ООН 1982 г. [17]. Акцент в обсуждениях пяти государств был сделан в основном на вопросы, касающиеся прав прибрежных государств на расширение границ их континентального шельфа, научное и техническое сотрудничество при подготовке и продвижении представлений в Комиссии по границам континентального шельфа [159].

Но одновременно «пятерка» сделала очевидную заявку на лидерство в решении более широких вопросов. В 2008 г. она заявила о

намерении сотрудничать в рамках ИМО в целях укрепления существующих и разработки новых мер, «направленных на повышение безопасности морского судоходства и предотвращение или снижение риска загрязнения с судов Северного Ледовитого океана» — будущего Полярного кодекса (см. п. 1.5). Стимулировала рассмотрение в Арктическом совете будущего соглашения об авиационном и морском поиске и спасании в Северном Ледовитом океане «для обеспечения надлежащей реакции государств на любую аварию». Инициировала проведение встреч представителей национальных ведомств арктических стран, отвечающих за вопросы безопасности, для налаживания обмена информацией и укрепления сотрудничества, поставила вопрос о создании арктической региональной гидрографической комиссии, высказалась в пользу сотрудничества в изучении рыбных запасов и их экосистем в Северном Ледовитом океане [17; 160]. Свою претензию на региональное лидерство «арктическая пятерка» подтвердила на встрече 2010 г. в Челси, заявив, что «у государств, граничащих с Северным Ледовитым океаном, есть важная направляющая роль в регионе» [160].

Однако встречи «арктической пятерки» и в особенности анонсированная ею роль лидера в регионе вызвали немало упреков как со стороны не приглашенных на эти встречи членов Арктического совета (Исландии, Финляндии, Швеции), так и других государств. Особенно болезненно на встречи «пятерки» реагировала Исландия, также относящая себя к странам, имеющим выход к Северному Ледовитому океану. Все это породило диссонанс на фоне общей тенденции к укреплению роли Арктического совета — дальнейшая формальная или неформальная институционализация «арктической пятерки» не могла не привести к ослаблению роли и авторитета Арктического совета. «Пятерку» в этой связи обвиняли в намерении узурпировать право принятия решений, оттесняя от них даже Арктический совет [161, s. 17—18].

После 2010 г. «арктическая пятерка» больше не собиралась на уровне министров. Однако на рабочем уровне в зависимости от обсуждаемых вопросов этот формат взаимодействия остается востребованным. Так, в 2010—2015 гг. все консультации о целесообразных мерах по сохранению рыбных запасов в центральной части Северного Ледовитого океана (см. п. 1.6) проходили в формате «арктической пятерки». Только после подписания в 2015 г. в Осло пятисторонней декларации по данному вопросу состав участников консультаций был расширен. Правда, проявление формата «пятер-

2. Региональное сотрудничество

ки» и в этом случае вызвало протесты — главным образом со стороны Исландии [162].

В данной части настоящего издания региональное сотрудничество в Арктике рассматривается прежде всего через призму деятельности Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР).

2.1. Арктический совет

Арктический совет (АС) был учрежден по инициативе Канады в 1996 г. Его главной целью было объявлено содействие сотрудничеству, координации и взаимодействию в таких сферах, как охрана окружающей среды и устойчивое развитие. Оттавская учредительная декларация в явной форме исключила из мандата организации вопросы военной безопасности [163].

С момента своего основания Арктический совет был преимущественно консультативным и координационным органом, принимающим не столько решения, сколько рекомендации по вопросам сохранения окружающей среды и устойчивого развития. До недавнего времени у него не было ни бюджета, ни постоянных органов. Чаще всего его характеризуют не как международную организацию, а как региональный форум высокого уровня. *Тенденция к укреплению Арктического совета* и его превращение в центральный форум регионального диалога и сотрудничества в Арктике наметились только в последние несколько лет.

За 20 лет с момента учреждения Советом пройден значительный путь консолидации деятельности и организационного оформления. Утверждается практика подготовки и принятия региональных соглашений. Созданы условия для финансовой поддержки проектов. Восьмая сессия АС, состоявшаяся на уровне министров иностранных дел в мае 2013 г. в Кируне (Швеция), констатировала, что «Арктический совет стал лидирующим форумом высокого уровня в арктическом регионе» [164]. «Сильный Арктический совет» — таким его видят сегодня государства-члены.

АС является примером того, что региональные соглашения и форумы, основывающие свою деятельность на принципе консенсуса, хотя и не являются классическими международными организациями, основанными на договоре и имеющими собственный устав, тем не менее могут играть существенную роль в укреплении

доверия между участниками, развития сотрудничества и принятия совместных решений, опирающихся на общие интересы.

Обострение отношений между Россией и другими членами Совета на современном этапе из-за вопросов, не имеющих отношения к деятельности АС, не могло не сказаться на его работе в последние два года. Замедлилось принятие определенных решений. Появляются сбои на различных уровнях. И тем не менее можно констатировать, что участникам Арктического совета во многом удалось оградить его работу от внешних влияний. Атмосфера обсуждений в нем остается конструктивной. Согласование общих позиций продолжается [51; 305], что выгодно отличает АС от многих региональных площадок, диалог на которых сегодня парализован на фоне украинского кризиса. По словам представителя России в Арктическом совете В. В. Барбина, «история Арктического совета — это история успеха» [50, 15].

Структура

Членами Совета являются страны, по меньшей мере часть территории которых расположена севернее Полярного круга: Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция. Решения принимаются консенсусом. *Постоянными участниками* АС с совещательным голосом являются организации коренных народов.

В учредительной декларации говорится о том, что *наблюдателями* АС могут стать неарктические государства, глобальные и региональные межправительственные, межпарламентские и неправительственные организации. В 2011 г. на встрече министров иностранных дел в Нууке (Гренландия) после многолетних обсуждений было утверждено положение, определившее права и обязанности наблюдателей, критерии для их приглашения. Однако растущее число государств и международных организаций, желающих получить статус наблюдателей в Арктическом совете, подогревало ненужный ажиотаж. Его острота, хотя и не окончательно, была снята принятием ряда решений на министерской сессии в Кируне в 2013 г. На ней в пересмотренных правилах процедуры АС были уточнены статус, права и обязанности наблюдателей. Эти положения конкретизированы в принятом старшими должностными лицами Руководстве для наблюдателей [165]. Тогда же в 2013 г. состав наблюдателей был расширен за счет Китая, Индии, Италии, Японии, Республики Корея и Сингапура.

2. Региональное сотрудничество

Было подтверждено положение о том, что «принятие решений в Арктическом совете на всех уровнях является исключительными правом и обязанностью восьми государств, подписавших Оттавскую декларацию» 1996 г. Полномочия наблюдателей, напротив, весьма скромны. Они участвуют в работе прежде всего рабочих и целевых групп. Имеют возможность участвовать в реализации проектов Арктического совета, в том числе путем финансовых взносов. Могут доводить свою позицию до членов Совета в письменной форме, но выступать на его заседаниях могут только по решению председателя. Тем самым было снято большинство вопросов участия нерегиональных стран в деятельности Арктического совета в качестве наблюдателей. Однако дискуссия по этому вопросу еще не исчерпана.

В настоящее время в Арктическом совете 32 наблюдателя: 12 государств (Великобритания, Германия, Индия, Италия, Испания, Китай, Республика Корея, Нидерланды, Польша, Сингапур, Франция и Япония) и 20 международных организаций. Просьбы о предоставлении им статуса наблюдателей в АС направили еще четыре государства, Европейский союз (см. п. 4.3) и 11 международных организаций. Однако решения по ним будут приниматься не раньше 2017 г. по завершении обзора о вкладе наблюдателей в работу АС [166].

Главным органом Арктического совета являются проводимые раз в два года *встречи на уровне министров* (как правило, министров иностранных дел). Члены Арктического совета по очереди председательствуют в нем в течение двух лет. Их председательство завершается проведением министерской сессии АС. В период между ними основные вопросы обсуждаются на регулярных заседаниях *старших должностных лиц Арктического совета*, которые согласовывают проекты решений и представляют министрам доклад по всем аспектам деятельности Арктического совета.

Под эгидой АС созданы шесть тематических *рабочих групп*. Ими проведен значительный объем исследований. Предложены рекомендации по различным вопросам предотвращения загрязнения Арктики с суши и с судов, сохранения арктических экосистем, биологического разнообразия и устойчивого развития. Ряд докладов рабочих групп, в частности, по нефти и газу в Арктике, Руководство по нефти и газу на континентальном шельфе, Оценка перспектив морского судоходства в Арктике и другие получили высокую оценку участников Совета. Однако между высказываемыми в

докладах рекомендациями и их практическим воплощением — большая дистанция.

Рекомендации, сформулированные в докладах рабочих групп, утверждаются министрами иностранных дел на основе консенсуса. И хотя они не имеют обязывающего характера, имеется в виду, что государства-члены будут принимать соответствующие меры и докладывать о ходе их реализации на последующих министерских сессиях. По мере укрепления Арктического совета речь идет не только о подготовке рекомендаций, но и о принятии политических решений [164] и перенесении акцента на их надлежащее исполнение.

Для подготовки конкретных решений и соглашений министерские сессии АС создают *целевые группы*. В отличие от рабочих групп они имеют конкретные поручения (мандат) министров. В 2013 г. были, в частности, учреждены целевые группы для подготовки плана действий или иной договоренности по предупреждению загрязнения нефтью, для выработки договоренностей относительно действий стран Арктического совета, необходимых для существенного сокращения выбросов сажи и метана в Арктике, по научному сотрудничеству.

В их работе во время председательства Канады в 2013—2015 гг. был достигнут заметный прогресс. Хотя средства массовой информации обратили внимание на то, что в министерской сессии Арктического совета в Икалуите (Канада) в апреле 2015 г. отсутствовал министр иностранных дел России С. В. Лавров и что там не было подписано ни одно новое соглашение [166], результаты работы АС в целом превзошли ожидания, с которыми его участники покидали предыдущую встречу 2013 г. в Кируне.

В 2015 г. на встрече в Икалуите был принят рамочный план сотрудничества по предотвращению загрязнения нефтью в результате деятельности по добыче углеводородных ресурсов и интенсификации судоходства в Арктике. Принят рамочный документ, предполагающий инвентаризацию данных о выбросах сажи и метана в Арктике и о принимаемых государствами мерах по их сокращению. На этой основе в 2017 г. целевая группа должна подготовить рекомендации по общему количественному сокращению выбросов сажи и метана странами Арктического совета. Целевая группа по улучшению научно-исследовательского сотрудничества пришла к выводу о целесообразности подготовки межгосударственного соглашения арктических стран в этой области, хотя в 2013 г. такая за-

2. Региональное сотрудничество

дача перед ней не ставилась [167]. Все целевые группы продолжают работу.

Формально вне рамок Арктического совета, но в непосредственной связи с его деятельностью проходят *другие встречи и мероприятия*. В феврале 2013 г. по инициативе Швеции (председатель Арктического совета в 2011—2013 гг.) состоялась встреча министров арктических государств по вопросам окружающей среды. В июне 2013 г. в гренландском Илулисате в рамках Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике прошла вторая встреча начальников генеральных штабов стран Арктического совета (первая состоялась в 2012 г. в Канаде). Все это свидетельствует о высокой степени гибкости структур Арктического совета.

Укрепление Арктического совета

Период непосредственно перед украинским кризисом ознаменовался консолидацией Арктического совета и его организационным оформлением в качестве ведущего регионального форума высокого уровня. Решения, принятые в этот период, продемонстрировали, что арктические государства придают совету все большее значение. В России говорят о его «центральной роли» в организации и продвижении регионального сотрудничества [168] наряду с Советом Баренцева/Евроарктического региона: «Арктическому совету принадлежит важнейшая роль в развитии многостороннего взаимодействия в Арктике. Россия видит в Совете огромный потенциал для продвижения созидательной повестки дня в нашем общем регионе» [50, с. 15]. Этот настрой на конструктивное сотрудничество, возможно, сыграл свою роль в условиях украинского кризиса, и страны-члены не стали жертвовать его обнадеживающими плодами.

В 2011 г. государства Арктического совета приняли первое обязывающее его членов *международно-правовое соглашение* о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике [169]. Соглашение вступило в силу. Началась его практическая реализация. В 2011 и 2012 гг. в Канаде и Гренландии состоялись первые совместные учения арктических стран по взаимодействию в ходе проведения операций по поиску и спасанию в Арктике.

В 2013 г. было подписано второе соглашение стран Арктического совета — о сотрудничестве в сфере готовности и реагирова-

ния на загрязнение моря нефтью в Арктике [170]. На его основе будут разрабатываться национальные, двусторонние и многосторонние планы действий в чрезвычайных ситуациях, по подготовке кадров и проведению учений, разработке эффективных мер реагирования.

В 2011 г. принято решение об укреплении Арктического совета и, в частности, о создании его *постоянного секретариата* с собственным бюджетом. Решены организационные и финансовые вопросы обеспечения его деятельности. В мае 2013 г. был принят пакет документов, завершивших оформление нормативной базы функционирования постоянного секретариата АС, который разместился в норвежском Тромсё: положение о постоянном секретариате, руководство по персоналу, финансовые правила, должностные обязанности директора, бюджет. С лета 2013 г. секретариат работал в полную силу.

Сегодня под эгидой Арктического совета реализуется около 80 различных проектов — от поддержки традиционного образа жизни коренных народов Крайнего Севера, сохранения биологического разнообразия Арктики, сокращения вредных выбросов в атмосферу, улучшения здоровья населения до модернизации общественного транспорта, объектов энергетики и промышленных предприятий [50, с. 15]. Одним из примеров успешной проектной деятельности рабочих групп АС стала, в частности, реализация на территории Российской Федерации пилотного проекта, позволившего предотвратить выброс в окружающую среду 7000 т старых пестицидов.

Эти проекты финансируются за счет «привлеченных» средств, поскольку до последнего времени собственного проектного бюджета в АС не было. После долгого подготовительного этапа осенью 2014 г. заработал *Инструмент поддержки проектов* Арктического совета, решение об учреждении которого было принято еще в 2005 г. В 2012 г. к нему присоединились США. После назначения уполномоченного российского банка стало возможным оформление договорных отношений между Северной природоохранной финансовой корпорацией (НЕФКО), выступающей в роли администратора средств Инструмента, и российскими контрагентами, введение в действие соглашения о сотрудничестве НЕФКО с Российской Федерацией.

Взносы и обязательства участников, изначально намечавшиеся в размере 3 млн евро, в 2013 г. составили 15,9 млн евро. По объему

2. Региональное сотрудничество

своих финансовых обязательств Российская Федерация является самым крупным донором: в 2014 и 2015 гг. в бюджет Инструмента ею были перечислены взносы в размере в общей сложности 10 млн евро. Одновременно Россия является главным реципиентом средств Инструмента, поскольку львиная доля проектов Арктического совета реализуется в России.

С запуском Инструмента Арктический совет обрел пусть и скромную, но определенную финансовую самостоятельность в решении вопросов разработки, оценки и реализации конкретных пилотных природоохранных проектов. На конец 2015 г. было одобрено финансирование за счет средств Инструмента первых двух проектов на территории России — в Карелии и Мурманской области. Ведется обсуждение других. Основные средства предполагается направить на реализацию проектов в сфере комплексного обращения с опасными отходами и органическими загрязнителями (40% средств), разработку мер по безопасному использованию и снижению выбросов ртути (25%) и сокращению выбросов нестойких соединений, способствующих изменению климата [50, с. 15— 16; 36, с. 16—17].

О востребованности Арктического совета говорит возрастание интереса к нему со стороны не только неарктических государств и организаций, но и бизнеса. Обсуждение в созданной в 2013 г. целевой группе целесообразности учреждения *циркумполярного бизнес-форума*, который позволил бы наладить коммуникацию между заинтересованным в реализации арктических проектов деловым сообществом, арктическими государствами и организациями коренных народов Севера, завершилось учреждением в 2014 г. *Экономического совета АС*.

Место в архитектуре регионального сотрудничества

Обсуждая вопросы дальнейшего укрепления Арктического совета, необходимо избегать крайностей, в том числе иллюзии того, что этот форум самодостаточен и обладает исключительной компетенцией по регулированию всех вопросов освоения морской Арктики. Национальным законодательством арктических стран и решениями Арктического совета не исчерпываются источники регулирования возникающих в ходе этого процесса вопросов.

Здесь в полной мере применимы универсальные нормы международного и международного морского права. По мере укрепления

Арктического совета все более актуальным становится вопрос о границах его компетенции как регионального форума. В арктической повестке дня немало проблем, затрагивающих интересы и права третьих, неарктических государств. По этой причине на обозримую перспективу важно определить ключевые направления и формы его сотрудничества с другими региональными институтами и организациями с более широким составом. К основным направлениям деятельности Арктического совета как регионального межправительственного форума высокого уровня относятся следующие.

Подготовка и заключение региональных соглашений, в том числе принимаемых в развитие положений более широких международных конвенций и договоров. Примерами такой деятельности является заключение соглашений 2011 г. о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике, принятого в развитие соответствующих положений документов ИМО и ИКАО, а также соглашения 2013 г. о сотрудничестве в сфере реагирования на загрязнения моря нефтью в Арктике, принятого в развитие положений Международной конвенции 1990 г. по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству, а также с учетом положений Международной конвенции 1969 г. относительно вмешательства в открытом море в случае аварий, приводящих к загрязнению нефтью.

Развитие регионального сотрудничества государств — участников и партнеров. Уже сегодня этот потенциал реализуется в виде различных программ и конкретных проектов рабочих групп Арктического совета, совместных научных исследований.

Взаимодействие с другими международными организациями. Арктический совет пока не поддерживает официальные отношения с другими международными организациями, хотя его рабочие группы, к примеру, при рассмотрении вопросов судоходства тесно взаимодействуют с профильными комитетами Международной морской организации (ИМО). Такое взаимодействие имело место в процессе разработки руководств ИМО по таким вопросам, как готовность и ликвидация последствий разливов нефти в ледовых условиях, Полярный кодекс ИМО (см. п. 1.5).

Если на каком-то этапе арктические страны сочтут целесообразным создать в Северном Ледовитом океане морские охраняемые районы, этот вопрос им предстоит решать в рамках ИМО на основе положений Конвенции МАРПОЛ. Если же они сочтут целесообразным закрыть для разведки и разработки минеральных ре-

2. Региональное сотрудничество

сурсов определенные участки будущего международного района морского дна в Северном Ледовитом океане, то решать этот вопрос они будут в сотрудничестве с Международным органом по морскому дну.

Уже сейчас Арктический совет (его рабочие группы) взаимодействует с другими региональными и субрегиональными организациями, существующими в арктическом регионе, в частности, с Советом Баренцева/Евроарктического региона, Северным советом министров. Различные международные организации, являясь наблюдателями в АС (и даже не имея этого официального статуса, как ЕС), участвуют в работе его вспомогательных органов. Создание постоянного секретариата Арктического совета позволяет поставить работу с партнерскими международными организациями на систематическую основу, оформляя ее соответствующими меморандумами о сотрудничестве.

2.2. Совет Баренцева/Евроарктического региона

Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР) был учрежден раньше Арктического совета. Значение этой организации выходит за рамки региона. Оно определяется тем, что наряду с поисками решения транснациональных и региональных проблем Совет призван содействовать снятию барьеров на Севере Европы. В его деятельности с самого начала придавалось особое значение экономическому сотрудничеству и развитию северных областей стран-участниц.

Совет отличают четыре главные особенности. *Во-первых*, его деятельность осуществляется одновременно на двух уровнях: центральных и региональных властей. *Во-вторых*, приоритетным направлением первого этапа сотрудничества стало снижение радиоактивной опасности в регионе — наследия острого военного противостояния в годы холодной войны. *В-третьих*, отличительным признаком этой организации стала гуманитарная направленность ряда ее программ. Норвегия в стремлении содействовать сотрудничеству с Россией на рубеже веков осуществила в северо-западных областях России ряд проектов в области здравоохранения и социальной поддержки населения (борьба с туберкулезом, СПИДом и т.д.). *В-четвертых*, СБЕР — лишь одна из региональных организаций на Севере Европы. По этой причине его участники считают целесообразным координировать его деятельность с другими меж-

дународными структурами и программами, такими как Арктический совет, Совет министров северных стран, Северное измерение и др.

В Баренцево сотрудничество вовлечен регион площадью около 1,8 млн кв. км с населением около 5 млн человек. По площади он больше территории Германии, Испании, Италии и Франции вместе взятых, но существенно отстает от них по численности и плотности населения и уступает им по развитию транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры. Регион (особенно его российская часть) отличается богатством природных ресурсов: древесины, рыбы, минеральных, в том числе углеводородных, ресурсов. Вовлекаемые в международное сотрудничество по линии СБЕР российские регионы превосходят своих зарубежных партнеров и по территории, и по численности населения, и по количеству месторождений полезных ископаемых. В них представлена почти вся таблица элементов Менделеева. Именно поэтому в промышленном сотрудничестве по линии СБЕР преобладают проекты, осуществляемые на российской территории.

История создания

Совет Баренцева/Евроарктического региона является самой северной европейской региональной организацией. Он был учрежден 11 ноября 1993 г. в норвежском городе Киркенес на конференции министров иностранных дел, представлявших шесть стран. Предложение Норвегии создать новую региональную организацию получило одобрение и поддержку со стороны всех стран региона.

Одновременно со СБЕР был учрежден Баренцев региональный совет (БРС), в работе которого участвуют 13 административно-территориальных единиц России, Норвегии, Финляндии и Швеции: Республика Карелия, Архангельская и Мурманская области, Республика Коми, Ненецкий автономный округ; норвежские губернии Финнмарк, Нордланд и Тромс; Лапландия, Кайну и регион Оулу в Финляндии, а также шведские губернии Норрботтен и Вестерботтен¹. Регион является родиной и местом проживания трех коренных народностей. Саамы проживают на территории России, Норвегии и Финляндии, а ненцы и вепсы — только в России. Ма-

¹ Административно-территориальные области в Норвегии называются фюльке, в Исландии — сисла, в Финляндии — ляни, а в Швеции — лены.

2. Региональное сотрудничество

лочисленные народы Севера получили право совещательного голоса в обоих советах.

Состав организации не может быть расширен, так как в нее уже вошли все шесть стран, имеющие выход своими территориями в данный регион: Россия, Финляндия, Швеция, Норвегия, Исландия и Дания, а также Европейский союз (ЕС). На тот момент ЕС был связан с регионом только благодаря Дании, которая граничит с регионом через Гренландию. Но после вступления в ЕС Швеции и Финляндии его границы расширились в северо-восточном направлении. Семь государств: Польша, Германия, Нидерланды, Франция, Великобритания, США и Канада присоединились к этой инициативе на правах наблюдателей. Аналогичный статус получили еще Япония и Италия, которые, несмотря на свою удаленность от региона, проявили заинтересованность в освоении этого сурового края. В итоге под эгидой СБЕР объединились 15 стран, а также ЕС.

В учредительном документе СБЕР — Киркенесской декларации — сформулированы концепция и цели сотрудничества:

- способствовать обеспечению стабильности и развитию региона;

- содействовать международному миру и безопасности через развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества в области экономики, торговли, науки и техники, окружающей среды, инфраструктуры, образования и культурных обменов, туризма, улучшение положения коренных народов Севера.

Такие широкие формулировки позволяют на каждом этапе вкладывать в сотрудничество то содержание, которое диктуют текущие потребности. В декларации перечислены основные области сотрудничества: окружающая среда, экономика, наука и техника, инфраструктура, поддержка коренного населения, культурные связи и контакты между людьми, туризм. Практическое сотрудничество осуществляется на основе двусторонних и многосторонних проектов (во многих случаях с привлечением средств международных финансовых организаций — МФО). Значительная часть проектов направлена на улучшение состояния природной среды, укрепление и развитие таможенной, транспортной и телекоммуникационной инфраструктуры, расширение культурных обменов и осуществление образовательных программ, содействие туризму. Важной частью сотрудничества в рамках СБЕР является содействие развитию коренных народов Севера и поддержка их традици-

онных промыслов. Фактически Киркенесская декларация представляет собой документ рамочного характера.

Направления сотрудничества

Диапазон сотрудничества в рамках СБЕР с самого начала был широким и включал практически все основные формы и направления современных межгосударственных связей. Сотрудничество осуществляется на традиционных направлениях, характерных для стран с различным уровнем экономического развития (устранение торговых барьеров, инвестиционное сотрудничество и др.), а также по глобальным проблемам (охрана окружающей среды, развитие современных транспортных коммуникаций). С другой стороны, оно охватывает специфические проблемы, с которыми сталкиваются полярные территории: поддержание систем жизнеобеспечения народов Севера, чья жизнь протекает в экстремальных условиях, содействие их культурному и социально-экономическому развитию, проблемы здравоохранения и социального развития в российской части региона и др.

Программа Финляндии на время ее председательства в СБЕР в 2013—2015 гг. включала развитие сотрудничества в области экономики, транспорта, логистики, экологии, наблюдений за климатом, с особым вниманием к интересам молодежи. В тот же период в БРС председательствует Архангельская область.

В Баренцевом регионе налажено взаимодействие между парламентариями стран-участниц. Их шестая по счету встреча состоялась в 2013 г. в городке Харстад (Норвегия). На ней рассматривались вопросы устойчивого развития, научных исследований, образования, мультимодального транспорта.

Структура

Главным органом СБЕР являются регулярные встречи министров иностранных дел. По мере необходимости проводятся встречи отраслевых министров. В промежутках между встречами министров иностранных дел собирается Комитет старших должностных лиц (КСДЛ). Создано несколько рабочих групп по конкретным направлениям сотрудничества. Все решения как по общим, так и по конкретным вопросам принимаются на основе консенсуса.

КСДЛ собирается не реже чем раз в два месяца. Он обеспечивает подготовку решений регулярных встреч на уровне глав внешне-

2. Региональное сотрудничество

политических ведомств, которые утверждают согласованные на межведомственном уровне решения. Подготовку и проведение встреч министров иностранных дел или руководителей отраслевых ведомств обеспечивает страна, председательствующая в СБЕР. Она же руководит текущей деятельностью Совета, рабочих групп по конкретным направлениям отраслевого сотрудничества.

Страны — члены СБЕР создали национальные секретариаты для содействия реализации рекомендаций Совета. Такие секретариаты созданы в Киркенесе (Норвегия), Рованиemi (Финляндия), Лулео (Швеция), Мурманске (Россия). С 2008 г. международный секретариат СБЕР расположен в Киркенесе. Его задачей является оказание содействия работе и СБЕР, и БРС. Он также поддерживает сайт СБЕР, издает электронный бюллетень, распространяет сведения о Баренцевом регионе и ведет архив по вопросам сотрудничества в регионе.

При СБЕР созданы три рабочие группы — по экономическому сотрудничеству, окружающей среде и таможенному сотрудничеству; комитет по совместной транспортной зоне СБЕР и ЕС и целевая группа по лесному хозяйству. При БРС организованы три рабочие группы: по окружающей среде, транспорту и логистике, по инвестициям и экономическому сотрудничеству. Создано несколько совместных рабочих групп СБЕР и БРС: по здравоохранению и социальным вопросам, образованию и научным исследованиям, энергетике, культуре, туризму, по делам молодежи. Особый статус имеют рабочая группа по коренным народам, имеющая право давать рекомендации всем органам СБЕР, а также совместный комитет по сотрудничеству для проведения спасательных операций.

Некоторые итоги

В июне 2013 г. главы правительств стран-участниц на юбилейной встрече подвели итоги деятельности СБЕР за 20 лет.

Экономическое сотрудничество в рамках СБЕР предполагает главным образом устранение физических, административных, законодательных и иных препятствий для развития трансграничных хозяйственных связей. Эта задача решается через совместное развитие транспортной инфраструктуры, упрощение таможенных процедур, увеличение числа пунктов пересечения границ, гармонизацию некоторых норм законодательства.

Этой же цели подчиняется инвестиционное сотрудничество, осуществляемое при помощи организации инвестиционных конференций, а также путем реализации разного рода программ, в том числе с привлечением средств МФО, международных и интеграционных банков, Европейского союза. В инвестиционном сотрудничестве первое место занимают проекты, реализуемые на территории России. В мае 1996 г. в Мурманске под председательством России прошла встреча министров СБЕР, отвечающих за развитие экономики и промышленности. Тогда была одобрена программа «Чистое производство», которая охватывает как промышленное, так и экологическое сотрудничество. В настоящее время количество совместно одобренных проектов инвестиционного характера достигло нескольких сотен.

На уровне СБЕР создаются общие условия для развития хозяйственного сотрудничества, а на уровне БРС оно обретает конкретные формы. В первую «Баренцеву программу» были включены 100 проектов. Они были направлены на реализацию шести рамочных программ: по нефтегазовому комплексу, лесному хозяйству, добывающей промышленности, транспорту и логистике, по высшему образованию, туризму. Был разработан план действий по энергосбережению, составлен список приоритетных объектов по обеспечению охраны природы. В настоящее время осуществляется Баренцева программа, рассчитанная на 2014—2018 гг. и имеющая широкий охват: экономика, управление ресурсами, НИОКР и инновации, инфраструктура, гуманитарные аспекты.

Развитие транспортной инфраструктуры. Основной проблемой транспортного сотрудничества в рамках СБЕР является исторически слабое развитие транспортных артерий в направлении запад—восток, особенно через границы с Россией. На севере традиционно преобладали транспортные потоки меридианной направленности по линии север—юг. Увеличение грузопотоков в широтном направлении поставило проблему создания новой транспортной сети: автомобильных дорог, железнодорожных линий, модернизации и строительства морских портов и аэродромов, обустройства пограничных пунктов. Необходимо было изыскать необходимые для этого финансовые ресурсы.

Несколько встреч министров, отвечающих за развитие транспорта и связи позволили наладить взаимодействие между соответствующими ведомствами стран-участниц. Было ускорено открытие межрегиональных авиалиний, модернизированы старые и соз-

2. Региональное сотрудничество

даны новые сухопутные пути сообщения. Страны — партнеры по СБЕР согласовали параметры сотрудничества в целях развития Баренцева/Евроарктического измерения панъевропейского транспортного пространства, в том числе поддержали проект создания транспортного коридора, соединяющего Скандинавию с северо-западом России («Barents Link»), концепцию мультимодальных транспортных коридоров. ЕС поддержал проект строительства североευропейской автотранспортной магистрали, которая предназначена для соединения транспортных систем Дании, Норвегии, Швеции и Финляндии с выходом на Германию, Россию и страны Центральной и Восточной Европы. Партнеры по СБЕР включили в список проектов, рекомендованных к осуществлению на территории России, несколько транспортных проектов.

По линии транспортного сотрудничества СБЕР был осуществлен исследовательский проект по изучению экономических аспектов освоения Северного морского пути (СМП), примерно на 40% сокращающего транспортное плечо между бурно развивающейся Азией и ЕС. На каждый из двух регионов приходится приблизительно треть общего объема мировой торговли [171, tabl. A]. В 2013 г. оборот торговли между ЕС и Азией превысил триллион евро [172]. Эксплуатация СМП открывает для двух мощных центров хозяйственной жизни огромные возможности.

В проекте СБЕР по изучению экономических аспектов освоения СМП (INSROP) приняли участие шесть стран: Россия, Норвегия, Япония, Франция, Финляндия и Нидерланды. В соответствии с программой исследований российское научно-исследовательское судно «Кандалакша» совершило опытный переход из Йокагамы (Япония) в Баренцево море. Финский танкер в сопровождении двух российских атомных ледоколов прошел путь из Мурманска до бухты Провидения. Целью проекта было изучение возможности увеличения продолжительности арктической навигации и использования СМП для нужд не только российской экономики, но и экономики ЕС. Международная группа экспертов, работавшая под эгидой СБЕР, изучила около полусотни докладов по всем аспектам освоения СМП: от конструкции ледоколов до модернизации портового хозяйства по пути следования судов и их страхования во время плавания.

Вопросы охраны природной среды на европейском Севере. В 1994 г. на встрече в Бодё (Норвегия) была одобрена Экологическая программа действий СБЕР, реализация которой периодически

ски обсуждается на встречах министров, ответственных в своих странах за охрану окружающей среды. В 1997 г. в Санкт-Петербурге была проведена специальная встреча министров экологии стран СБЕР. Принятая ими программа «Экологически чистое производство» отразила наиболее прогрессивное и перспективное направление экологической деятельности, направленной на предотвращение загрязнения окружающей среды. Поскольку в тот период Россия, переживавшая экономический кризис, не могла адекватно реагировать на экологические вызовы, североевропейские страны договорились оказать ей в этом содействие.

В 2013 г. 11-я встреча министров окружающей среды стран СБЕР, состоявшаяся в финском городе Инари, рекомендовала разработать План действий по *адаптации к изменениям климата*. Такой План был разработан и одобрен 14-й сессией СБЕР в октябре 2013 г.

Важным направлением осуществляемой в рамках СБЕР деятельности стало обеспечение *радиационной безопасности*, временное хранение и безопасная утилизация топлива атомных реакторов российских подводных лодок и самих реакторов. В тот период обеспечение радиационной безопасности стало главным направлением российско-норвежского сотрудничества.

В 2003 г. в Стокгольме было подписано рамочное соглашение О многосторонней ядерно-экологической программе в Российской Федерации (МНЭПР), преследовавшей цель защиты окружающей среды на севере Европы от радиоактивного загрязнения. В ее осуществлении приняли участие не только страны-члены, но и наблюдатели СБЕР, в рамках которого она была разработана. Соглашение открыло окно для получения Россией на льготных условиях кредитов МФО (ЕБРР, ЕИБ, НЕФКО, СИБ) для осуществления природоохранных проектов.

Поскольку успех экологического сотрудничества во многом определяется реализацией инвестиционных проектов, было проведено совместное заседание рабочих групп по экономическому сотрудничеству и экологии, на котором были обсуждены приоритетные экологические проекты и меры по их реализации. Были достигнуты соглашения по сотрудничеству в области утилизации российских ядерных отходов и обеспечению радиационной безопасности (проект «Лепсе»¹ и др.).

¹ Проект «Лепсе» имел целью утилизацию плавучей технической базы, предназначенной для загрузки и выгрузки топлива из реакторов атомных ледоколов. Он был включен в план работ СБЕР на 1994—1995 гг.

2. Региональное сотрудничество

В соответствии с рекомендацией СБЕР был организован мониторинг «горячих точек» на северо-западе России. Управление проектом осуществляла Северная природоохранная финансовая корпорация (НЕФКО). В 2003 г. были выявлены 42 такие точки и разработаны предложения по 52 инвестиционным проектам, направленным на улучшение ситуации. Соответствующий доклад был подготовлен в период с декабря 2012 г. по май 2013 г. Изучалась ситуация на территории пяти российских регионов: Мурманской и Архангельской областей, Республики Коми, Ненецкого автономного округа и Республики Карелия. В 2011 г. 13 точек были исключены из списка, в 2013 г. — еще одна. Работа по улучшению ситуации в оставшихся «горячих точках» продолжается.

Правительство Норвегии выделило средства на модернизацию горно-металлургического комбината (ГМК) «Печенганикель», расположенного недалеко от российско-норвежской границы. Модернизация ГМК, начатая в 2001 г., позволила существенно сократить выбросы диоксида серы, хотя эмиссия тяжелых металлов еще остается высокой. В этой связи была принята новая концепция развития комбината до 2015 г., в соответствии с которой осуществлялся второй этап модернизации. Капитальные затраты, имеющие целью снижение вредных выбросов в атмосферу, финансируются за счет субсидий норвежского правительства и кредита Северного инвестиционного банка (СИБ).

Конкретные направления сотрудничества между странами — участницами СБЕР прорабатываются в четырех подгруппах рабочей группы по экологии: по чистому производству и экологически дружественному потреблению; защите природной среды; водоснабжению; «горячим» или неблагополучным точкам.

В 2008 г. в рамках СБЕР было подготовлено Соглашение о сотрудничестве в области **предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций**. После его ратификации всеми сторонами соглашение вступило в силу в мае 2012 г.

Баренцева программа, разработанная в 1994 г., стала наиболее престижным продуктом деятельности БРС. Ее первый этап был рассчитан на пять лет. Она финансируется из местных ресурсов с привлечением средств ЕС и Северного совета министров. В рамках начального этапа программы было реализовано около сотни проектов, каждый из которых (в соответствии с замыслом программы) относился к категории мелких и средних. Акцент был сделан на

реализацию надежных и быстро окупаемых инвестиционных проектов.

ЕС согласовал с ней свои программы БАРЕНЦ-ИНТЕРРЕГ и ТАСИС. В 1995—1996 гг. ЕС предоставил Мурманской и Архангельской областям и Республике Карелия особый статус по проектам ТАСИС в качестве приоритетных регионов.

Отраслевые приоритеты Баренцевой программы — повышение степени защиты окружающей среды, сельское хозяйство и производство продуктов питания на промышленной основе, культура и социальное обслуживание населения.

В настоящее время под председательством Архангельской области осуществляется седьмой этап Баренцевой программы, которая была утверждена в 2013 г. на период 2014—2018 гг. В соответствии с концепцией СБЕР она охватывает практически все направления сотрудничества: предпринимательство; трансграничные обмены; совместное управление ресурсами в целях их устойчивого использования; НИОКР и инновации; культурные обмены и личные контакты; совершенствование транспортной системы. Планируется также осуществить ряд мер, направленных на адаптацию к изменениям климата.

Институциональные партнеры

Содействие со стороны ЕС проявляется в том, что он выделяет средства структурных фондов на развитие северных регионов Европы. Целью Евросоюза является содействие хозяйственной интеграции северной части европейского континента (включая российские северо-западные регионы). Механизмом такой интеграции является осуществление проектов приграничного сотрудничества в бассейне Баренцева моря, а также путем различных программ и проектов содействия решению проблем этих малонаселенных регионов.

Масштабы финансового участия ЕС в проектах на территории северо-запада России ограничены, так как органы ЕС не имеют права финансировать объекты, которые находятся за пределами Евросоюза. Из средств бюджета ЕС могут финансироваться только проекты в северной части ЕС, например в финской провинции Лапландия или в шведской губернии Норрботтен. Учитывая возрастающую интенсивность регионального сотрудничества, Брюссель в отдельные годы увеличивал ресурсы, выделявшиеся по линии

2. Региональное сотрудничество

ТАСИС специально с учетом интересов приграничного сотрудничества.

Финансирование осуществляется также на двусторонних началах непосредственно из бюджетов заинтересованных стран. Норвегия и Швеция, например, финансируют свое участие в программе БАРЕНЦ-ИНТЕРРЕГ из национальных бюджетов. Правительства Швеции, Финляндии и Норвегии разработали собственную региональную программу «Северный Калотт ИНТЕРРЕГ», но они согласуют ее с региональными инициативами. Россия учитывает отдельные проекты СБЕР в рамках федеральных целевых программ, например в рамках ФПЦ программы «Мировой океан».

Сотрудничество в рамках СБЕР имеет финансовые ограничения, которые обусловлены тем, что среди стран-участниц (кроме, пожалуй, Швеции) нет крупных экспортеров капитала. Эти ограничения отчасти преодолеваются за счет координации деятельности СБЕР с МФО, проявляющими интерес к Северу Европы. К таким организациям относятся МБРР, ЕБРР, МФК, НЕФКО, СИБ, а также ЕС, Северный совет министров, Арктический совет.

Под эгидой ЕБРР в 2001 г. была организована совместная программа России, Скандинавских стран и Европейской комиссии, направленная на решение экологических проблем на северо-западе России и Баренцева региона, в которую вошли мероприятия по обеспечению ядерной безопасности, в частности, проекты по выводу из эксплуатации плавучей технической базы с отработавшим ядерным топливом (ОЯТ) и радиоактивными отходами (проект «Лепсе»), восстановлению хранилища ОЯТ в губе Андреева.

Под управлением компании «Норум» ЕБРР основал Региональный фонд венчурного капитала в размере 60 млн долл. США. Фонд предназначен для финансирования частных компаний, действующих на северо-западе России. ЕБРР управляет финансированием «ядерного окна» в экологическом партнерстве Северного измерения, которое реализуется на территории СБЕР.

Северный инвестиционный банк (СИБ) открыл кредитную линию для финансирования экологических проектов на севере Европы, включая бассейн Баренцева моря. С 2012 г. СИБ финансирует в России также программу повышения энергоэффективности, передав соответствующий фонд в размере 60 млн евро в управление Газпромбанка.

Перспективы СБЕР

Современная стратегия СБЕР формируется под влиянием множества разнонаправленно действующих факторов, часть из которых носит долгосрочный характер.

А) Неравномерность экономического развития регионов.

Чтобы оценить перспективы сотрудничества в рамках СБЕР, необходимо учитывать тот факт, что страны-участницы выходят в этот регион наиболее отсталыми в своем социально-экономическом развитии территориями, что объясняется суровыми природно-климатическими условиями Севера. Именно поэтому полярные и приполярные районы Норвегии, Швеции, Финляндии весьма отстают от тех регионов, которые обращены к бассейну Балтийского моря и участвуют в сотрудничестве по линии Совета государств Балтийского моря. Правительства Норвегии, Швеции и Финляндии уделяют большое внимание тому, чтобы «подтянуть» экономику отстающих районов Севера, содействуют притоку инвестиций, предоставляют местному бизнесу налоговые льготы, а коренному населению — социальную помощь. Предпринимаются шаги по развитию инфраструктуры, позволяющей активизировать экономическую деятельность, путем создания новых университетов и научно-исследовательских институтов, что способствует более сбалансированному развитию соответствующих провинций. Что касается России, то она уже приступила к реализации своей арктической стратегии, в соответствии с которой значительные финансовые средства направляются на развитие северных территорий.

Б) Гуманитарное измерение сотрудничества.

Принципиально новым моментом в сотрудничестве в рамках СБЕР, отличающим его от многих организаций, созданных по оси Восток—Запад, стали инициативы, предусматривающие оказание североευропейскими странами содействия решению острых социальных проблем российского Севера, проявившихся в 1990-е гг. Например, Норвегия взяла на себя финансирование ряда здравоохранительных и социальных мероприятий в российской части региона в тот период, когда наша страна находилась в тяжелом экономическом положении. Основные мероприятия включали борьбу с социально значимыми заболеваниями (особенно туберкулезом), охрану детства и материнства, улучшение медицинского обслуживания.

2. Региональное сотрудничество

Выполняя функции председателя СБЕР в 1998—1999 гг., правительство Норвегии объявило «гуманитарное измерение» приоритетным направлением деятельности Совета. Конкретно это выразилось в усилении поддержки программ культурных и образовательных обменов, подготовки кадров, укрепления системы здравоохранения и развития социальной сферы на российском северо-западе, развития контактов между людьми и поддержки демократических институтов. Это привело к заметной активизации деятельности СБЕР на гуманитарном направлении. Инициатива Норвегии была поддержана ее партнерами по СБЕР.

В) Необходимость координации деятельности СБЕР.

Деятельность на европейском Севере осуществляет целый ряд международных организаций: Арктический совет; Северное измерение политики ЕС, России, Норвегии и Исландии; ЕС (ИНТЕРРЕГ, программа для северной периферии, программа трансграничного сотрудничества), Северный совет министров и др. Для повышения эффективности работы и привлечения финансовых ресурсов целесообразно координировать их деятельность и согласовывать ее на конкретных направлениях.

Г) Охлаждение отношений между Россией и Западом из-за событий на Украине.

Партнеры России по СБЕР, проявляя евроатлантическую солидарность, приняли участие в санкциях против России, несмотря на то, что эта политика затрагивает чувствительные экономические интересы обеих сторон. Такая политика противоречит фундаментальным ценностям западной демократии, таким как свобода предпринимательства, либерализация международного движения товаров, услуг и инвестиционных ресурсов. Замораживание отношений с РФ может особенно больно ударить по северным провинциям ее партнеров по СБЕР, которые считаются отстающими в своем социально-экономическом развитии. Ведь обзор конкретных результатов деятельности СБЕР за весь период его деятельности до последних событий показывает, что он содействовал развитию экономики северных регионов.

3

Безопасность

Введение / 3.1. Оценки рисков и угроз / 3.2. Нестратегическая военная деятельность / 3.3. Северное оборонное сотрудничество / 3.4. Военно-стратегическая деятельность

Введение

В первом разделе настоящего исследования сделан вывод об отсутствии в Арктике причин и поводов для возникновения или эскалации конфликтов — тем более вооруженных — между государствами ввиду того, что здесь не осталось значимых споров, связанных с разграничением морских пространств или по поводу того, кому принадлежат права на минеральные ресурсы арктического шельфа. Решающее значение для сохранения низкого уровня напряженности и военных угроз в регионе в этой связи приобретает строгое следование всеми арктическими государствами нормам международного морского права и в особенности — положениям Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в процессе установления внешних границ их континентального шельфа.

Приведенный в п. 3.1 анализ оценок арктическими странами современных угроз и рисков для национальной безопасности подтверждает этот вывод. Практически все государства исходят из отсутствия или низкого уровня традиционных военных опасностей в регионе¹, а основной акцент делают на рисках для экологической безопасности и безопасности человека, являющихся следствием как климатических изменений, так и расширения экономической деятельности в Арктике [3, с. 139]. В странах, расположенных в более теплой части региона — прежде всего в Северной Атлантике, — а также в США прогнозируется нарастание рисков, связанных с трансграничной деятельностью негосударственных акторов, в частности, с незаконной миграцией, организованной преступной,

¹ В 2010 г. в конфиденциальной беседе с генеральным секретарем НАТО А. Ф. Расмуссеном бывший премьер Канады С. Харпер подчеркнул отсутствие каких-либо оснований предполагать возможность войны между арктическими государствами. См.: [29, р. 5].

3. Безопасность

в том числе террористической, деятельностью [29, р. 261—269; 31, р. 69—74].

Тем не менее дискуссия об опасности гонки вооружений и милитаризации Арктики не прекращается. Несколько утихнув в начале нынешнего десятилетия, она обрела новое дыхание на фоне украинского кризиса, обострения отношений России с США и другими странами Запада, активизации военной деятельности России в регионе [173; 174, р. 30; 175; 176]. Высказываемые в этой связи опасения подогреваются общим накалом риторики, однако они резко контрастируют с по-прежнему спокойными официальными оценками военно-политической обстановки в регионе *всеми* без исключения прибрежными государствами, не изменившимися по крайней мере на современном этапе, несмотря на общий неблагоприятный международный фон.

Так, в 2015 г. занимавший в то время пост министра иностранных дел Дании М. Лидегард подчеркивал: «Арктика по-прежнему остается регионом с низким уровнем напряженности. Продолжая сотрудничество в рамках Арктического совета и в других форматах, надо сделать так, чтобы такое положение дел сохранилось и в будущем. Здесь необходимо избегать влияния конфликтов, возникающих в других регионах» [174, р. 15]. Министр обороны Дании Н. Ваммен подтвердил отсутствие прямых военных угроз для Дании со стороны вооруженных сил других государств [174, р. 22]. Накал дискуссии по поводу расширения военной деятельности России в регионе сбивает и адмирал Папп, назначенный Б. Обамой «арктическим послом» США. В ответ на вопросы по поводу нарастающего накала «битвы за Арктику» он констатирует: «Нет там ни битв, ни войн, ни конфликтов» [177].

В условиях обострения отношений с Россией все западные арктические страны проявляют сдержанность и избегают шагов, которые могли бы спровоцировать военное соперничество в регионе. Об этом свидетельствует в том числе развитие дискуссии по арктической тематике в рамках НАТО (см. п. 4.4).

Корректная оценка военно-политической обстановки, военной деятельности и военного строительства в Арктике требует учета как значительной региональной специфики, так и дифференциации различных видов военной, военизированной и правоохранительной деятельности. В современной литературе [50, с. 15; 28, с. 406—407; 23, с. 9; 32, р. 86—87; 179, р. 61—62] проводится различие между осуществляемой в регионе военно-стратегической

деятельностью России и США, нестратегической (конвенциональной) военной деятельностью и деятельностью различных военизированных, в том числе правоохранительных, структур, направленной на решение невоенных задач по обеспечению безопасности, таких как охрана морских границ, авиационный и морской поиск и спасание, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, пресечение трансграничной незаконной, в том числе организованной, преступной деятельности и др.

В этой связи самостоятельного рассмотрения требует осуществляемая в Арктике *военно-стратегическая деятельность России и США* [33, с. 473; 50, с. 15; 178; 179, р. 61—62; 180; 181, р. 2]. Ее масштабы хотя и сократились в разы после окончания холодной войны, эта деятельность, тем не менее, существенным образом влияет на оценки ситуации в регионе [31, р. 54], в особенности в условиях обострения межгосударственных отношений по причинам и поводам, не имеющим отношения к Арктике. Такая военная деятельность является частью более широкого — глобального — уравнивания стратегической стабильности и взаимного ядерного сдерживания в отношениях между Российской Федерацией и США. С этой целью в арктическом регионе развернуты и проходят модернизацию российские и американские (и ряда их союзников) силы и средства: российский Северный флот, в состав которого входят семь атомных подводных лодок с баллистическими ракетами, и системы его обеспечения; многоцелевые атомные подводные лодки; противолодочные средства; базы дальней стратегической авиации, системы раннего предупреждения о ракетном нападении; силы и средства противовоздушной, противоракетной и ракетно-космической обороны.

И раньше, и сейчас США уделяют основное внимание именно стратегической составляющей их военной деятельности в Арктике, не рассматривая этот регион как возможный морской театр для конвенциональных вооруженных конфликтов и военных действий [180; 181, р. 2; 22]. Стратегическая составляющая преобладает в военной деятельности и Российской Федерации в регионе [50, с. 15]. Это хорошо понимают региональные государства [21, р. 35], хотя задачи Северного флота и арктической группировки войск России, формирующейся в рамках созданного в 2014 г. Объединенного стратегического командования «Север», намного шире и включают в том числе патрулирование прибрежной зоны, охрану объектов и территорий вдоль берегов северных морей, обеспечение прохода

3. Безопасность

и сопровождение кораблей по Северному морскому пути, демонстрацию военного присутствия России в Арктике [182].

В текущих оценках военной обстановки в Арктике основное внимание уделяется анализу *нестратегической (конвенциональной) военной деятельности и военного строительства* стран региона — их военно-морской, авиационной и сухопутной составляющих, — которые могли бы быть задействованы для решения ограниченных задач собственно в арктическом регионе. В контексте гипотетических сценариев ограниченных вооруженных конфликтов в морской Арктике (если из их перечня исключить маловероятный сценарий развязывания глобальной ядерной войны), к возможным причинам которых, как правило, относят «обострение территориальных противоречий, в основе которых лежит борьба участвующих сторон за разделение сфер деятельности и обладание источниками углеводородного сырья в арктическом регионе», и (или) возникновение споров, связанных с разделом континентального шельфа и районов рыбного промысла [37, с. 19; 10, т. 1, с. 338—342], решающее значение приобретает оценка развернутого в регионе военно-морского потенциала.

Проводившийся в последние годы российскими и зарубежными специалистами [28, с. 7; 10, т. 1, с. 253—268; 23, с. 9; 178; 33, с. 465—472; 37, с. 96—98; 41, р. 1; 32, р. 94—95; 42] анализ нестратегической военной деятельности и военного строительства прибрежных государств показал отсутствие в Арктике признаков гонки вооружений. Сегодня главный вопрос заключается в том, как на оценках военно-политической ситуации и на планах нестратегического военного планирования и строительства арктических стран может сказаться современное обострение отношений России с Западом на фоне украинского кризиса — «внешнего» по отношению к региону, но влияющего на сотрудничество в регионе. До настоящего времени наши исследования не регистрировали каких-либо изменений в планах военного строительства в Арктике под влиянием украинского кризиса, однако этот кризис, особенно если он приобретет затяжной характер, может иметь более отдаленные последствия [23, с. 9].

Самостоятельного рассмотрения требуют *силы и средства для реагирования на новые, невоенные вызовы для безопасности в Арктике*. Это — структуры, обеспечивающие охрану и патрулирование сухопутных границ в регионе, включая российских пограничников, канадских рейнджеров, национальную гвардию Аляски; силы береговой охраны, системы наблюдения за обстановкой в аквато-

риях Северного Ледовитого океана, военизированные и гражданские службы авиационного и морского поиска и спасания, ликвидации последствий природных и техногенных катастроф и чрезвычайных ситуаций иного рода, службы миграционного контроля, антитеррористической деятельности и др. Обеспечение безопасности в Арктике, связанное с реагированием на риски, порождаемые трансграничной деятельностью прежде всего негосударственных акторов, сегодня выделяется в самостоятельное и все более приоритетное направление [23, с. 8; 41, р. 18—19; 29, р. 269—279; 32, р. 101—110; 183]. Именно в данной сфере в последние годы отмечается наиболее высокая динамика, включая все более активное сотрудничество арктических стран.

Дифференцированный анализ военной и невоенной деятельности государств по обеспечению интересов их безопасности в Арктике позволяет точнее определить характер рисков и угроз, осуществлять мониторинг военно-политической обстановки и сотрудничества государств в регионе. Однако не всегда можно провести четкую грань между тремя перечисленными видами деятельности. В перспективе же с учетом меняющихся задач вооруженных сил эта грань, скорее всего, станет еще более размытой.

Так, *не всегда просто провести четкую грань между развернутыми в Арктике стратегическими и нестратегическими (конвенциональными) силами и средствами государств региона*. Это относится прежде всего к российскому Северному флоту, основными задачами которого являются не только поддержание морских стратегических ядерных сил в постоянной готовности в интересах ядерного сдерживания, но и защита экономической зоны и районов производственной деятельности, пресечение незаконной производственной деятельности; обеспечение безопасности судоходства; выполнение внешнеполитических акций правительства в экономических важных районах Мирового океана [184].

Авиационные силы и средства, предназначенные для решения стратегических задач, в зависимости от обстановки могут быть задействованы в нестратегических целях. Об этом свидетельствует, в частности, использование Российской Федерацией дальних бомбардировщиков в ходе военных действий в Грузии в 2008 г. и в Сирии в 2015 г. Боевое патрулирование американских и британских многоцелевых атомных подводных лодок, а также самолетов стратегической авиации США также рассматривается российскими военными экспертами не только в контексте стратегической деятельности [37, с. 18]. Расширя-

3. Безопасность

ются и функции американо-канадского Общего командования воздушно-космической обороны Северной Америки (НОРАД). Сегодня они включают в том числе задачи по наблюдению за обстановкой в акваториях Северного Ледовитого океана [29, p. 247].

Еще более размытой становится грань между деятельностью военно-морских сил и военизированными и гражданскими структурами по обеспечению безопасности в Арктике. Так, не во всех государствах — членах Арктического совета существуют самостоятельные силы береговой охраны. В Дании ее функции возложены на ВМС страны, а в Норвегии береговая охрана структурно входит в состав ВМС. В Канаде и Швеции это гражданские службы, причем в Канаде она структурно подчинена департаменту (министерству) по вопросам рыбного промысла и океанов, а в Швеции — министерству обороны. В США самостоятельная служба береговой охраны структурно отнесена к «суперминистерству» внутренней безопасности. В Финляндии она подчинена министерству внутренних дел. В Швеции — министерству юстиции. В России она входит в состав пограничной службы Федеральной службы безопасности [185, p. 7].

Однако и на ВМС всех арктических государств все в большей степени возлагаются задачи по реагированию на невоенные риски в области безопасности во взаимодействии с гражданскими властями. Сегодня стандартный набор таких задач включает наряду с сезонным (насколько это позволяет ледовая обстановка) патрулированием акваторий, прилегающих к арктическим территориям соответствующих государств, наблюдение за воздушной и надводной обстановкой в этих акваториях, обеспечение авиационного и морского поиска и спасания, безопасности судоходства, оказание гражданским властям содействия в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Новые корабли ВМС арктических стран, как правило, оборудованы средствами, необходимыми для решения задач экологической безопасности, в частности, для ликвидации последствий разливов нефти [43; 44; 45]. Не осталась в стороне от этой общей тенденции и Российская Федерация. Выше отмечалось, что к основным задачам Северного флота относятся в том числе пресечение незаконной деятельности и обеспечение безопасности судоходства.

С учетом прогнозируемого, а в ряде арктических акваторий уже наблюдаемого расширения экономической деятельности — активизации судоходства, разведки, добычи и морской транспортировки минеральных ресурсов, рыболовства — в арктических странах

существует понимание того, что *в перспективе их присутствие, в том числе военное, в акваториях Северного Ледовитого океана будет расширяться*. Однако связано это будет не с нарастанием конфликтности в межгосударственных отношениях, а с необходимостью охраны становящихся все более «открытыми» вследствие отступления многолетнего ледового покрова морских границ прибрежных стран, обеспечения безопасности судоходства, поддержания готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации, проведения поисково-спасательных операций [186].

Вероятно и *расширение военно-стратегической деятельности США и России* в регионе. Как отмечают А. Г. Арбатов и В. З. Дворкин (см. п. 3.4), размещение в Арктике, в прилегающих к ней акваториях и прибрежных районах ударных компонентов американской системы противоракетной обороны (ПРО) неизбежно повлечет за собой повышение в западной части региона концентрации средств противоракетной и противовоздушной обороны из-за необходимости морского и авиационного прикрытия кораблей с информационными и боевыми компонентами ПРО, а для их нейтрализации потребуются существенное усиление состава боевых и обеспечивающих средств Северного флота.

Как военно-стратегическая деятельность, так и деятельность прибрежных стран по обеспечению экологической безопасности и безопасности судоходства и в будущем будет крайне неравномерно распределяться в арктическом регионе. В силу суровых погодноклиматических и ледовых условий, а также удаленности от объектов инфраструктуры большая часть акваторий Северного Ледовитого океана и арктических морей на обозримую перспективу на протяжении большей части года будет недоступна для развертывания военноморских сил и средств [22, р. 3, 8, 10—12; 187], не говоря уже о переброске сюда флотов из более теплых океанов. Поскольку сегодня ни у одного западного государства нет надводных военных кораблей, сконструированных и оборудованных для плавания в ледовых условиях, а США и Канада после окончания холодной войны отказались от строительства новых ледоколов для своих ВМС¹, возмож-

¹ В годы холодной войны у США было семь ледоколов — четыре в составе ВМС и три — в составе сил береговой охраны. Сегодня в составе ВМС США нет ни одного ледокола, а в составе сил береговой охраны — два, причем только один из них — средний ледокол «Хили» «работает» в Арктике короткое время летом. См.: [188; 183]. На протяжении многих лет в США и Канаде обсуждается необходимость строительства новых ледоколов для береговой охраны, однако практические решения до настоящего времени не приняты.

3. Безопасность

ности для временного развертывания военно-морских группировок в летне-осенний период на обозримую перспективу будут ограничены на западе акваториями Норвежского и Баренцева морей, а на востоке — акваторией Берингова моря [37, с. 17; 22, р. 8], которое США также включают в свою арктическую зону.

В северных морях почти на всем протяжении российского и канадского арктического побережья, на севере Гренландии, как и в центральной части Северного Ледовитого океана, возможности для развертывания и обеспечения надводных военно-морских сил практически отсутствуют.

Несмотря на крайне низкую «оперативную емкость» Арктического региона [28, с. 407], в условиях обострения отношений между Россией и западными странами прогнозируемое расширение военной деятельности в регионе подогревает опасения возможной гонки вооружений и конфликта в Арктике. Если не единственным, то главным средством снятия эффекта не имеющей под собой объективной основы «секьюритизации» региона является налаживание *регионального сотрудничества в военно-политической области и в более широкой сфере обеспечения безопасности*, проявление разумной сдержанности в программах военного строительства, согласование мер по укреплению взаимного доверия и обеспечению транспарентности в военной сфере [33, с. 465—472; 179, р. 64—65]. Это тем более важно с учетом унаследованных от холодной войны разделительных линий в регионе, даже если эти линии стали менее жесткими за последние десятилетия: четыре из пяти прибрежных в отношении Северного Ледовитого океана стран и пять из восьми членов Арктического совета являются членами НАТО, а нейтральные Финляндия и Швеция — членами ЕС и активными партнерами НАТО. В последние перед украинским кризисом годы обсуждались различные варианты выстраивания регионального сотрудничества в области безопасности, которые позволили бы постепенно преодолеть такую фрагментацию арктического пространства в этой области [41, р. 100—101].

Один из вариантов предполагал наделение *Арктического совета* полномочиями по обсуждению вопросов безопасности в регионе, сняв оговорку, содержащуюся в учредительной оттавской декларации 1996 г. [163]. Поскольку консенсуса на этот счет в Совете не было, данная тема до настоящего времени не получила развития.

Другой вариант, предлагавшийся рядом западных стран, включая ряд членов Арктического совета, предполагал сделать главной

платформой обсуждения вопросов безопасности в Арктике *НАТО*, а точнее — Совет Россия—НАТО, отдавая таким образом дань присутствию альянса в регионе в лице его стран-членов (см. также п. 4.4). Однако Россия с самого начала выступила категорически против такого решения [189; 190].

Наконец, третий вариант допускал институционализацию диалога и взаимодействия стран региона в каких-то новых рамках — либо в неформальной привязке к работе Арктического совета, либо независимо от него. В начале нынешнего десятилетия многостороннее обсуждение вопросов регионального сотрудничества в области безопасности развивалось, по существу, по последнему сценарию. При этом в Арктике появились различные форумы, которые могли послужить цели преодоления разграничительных линий в регионе.

После подписания в 2011 г. первого соглашения стран Арктического совета о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в 2012 и 2013 гг. в Канаде и Гренландии состоялись две *встречи начальников генеральных штабов стран Арктического совета*. Была достигнута договоренность о ежегодном проведении таких встреч в целях обсуждения общих подходов к оценке оперативной обстановки в регионе и вопросов проведения совместных мероприятий оперативной и боевой подготовки, в частности, в области поиска и спасания [191]. В 2011 и 2012 гг. в Канаде и Гренландии состоялись первые многосторонние совместные учения в рамках Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике.

В 2011 г. в Осло в сотрудничестве Европейского командования США и Министерства обороны Норвегии на уровне офицеров высокого ранга ВМС и береговой охраны состоялась первая встреча *Круглого стола по вопросам арктической безопасности* [192]. В 2012 г. вторая встреча прошла тоже в Норвегии — в Бодё. С этого времени они проводятся ежегодно. Во встречах «круглого стола» принимали участие военные из 12 стран. Помимо восьми членов Арктического совета (Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция) на них были приглашены представители Великобритании, Германии, Нидерландов и Франции. Цель таких конференций заключается в неформальном обсуждении развития обстановки в области безопасности в Арктике, новых вызовов, появляющихся здесь в условиях активизации экономической деятельности, возможностей по взаимодействию военных,

3. Безопасность

военизированных и гражданских структур по реагированию на эти вызовы.

Странами Арктического совета обсуждались различные варианты налаживания многостороннего сотрудничества береговых охран стран региона — либо на платформе уже существующих в Северо-Восточной Атлантике и северной части Тихого океана форумов береговой охраны, либо путем создания самостоятельного *Арктического форума береговой охраны*. Выбор в итоге был сделан в пользу последнего варианта.

К сожалению, именно налаживавшееся в последние годы сотрудничество России с арктическими государствами в военно-политической области стало одной из первых жертв украинского кризиса. Хотя оно было не прекращено, а «приостановлено», перспективы нормализации отношений между Россией и Западом, увязанные последним с выполнением согласованных в 2015 г. Минских договоренностей по урегулированию украинского кризиса, отодвигаются вместе с постоянным переносом сроков выполнения этих договоренностей.

С апреля 2014 г. приостановлено проведение совместных российско-норвежских и российско-американо-норвежских военно-морских учений в Арктике [193; 194]. С 2014 г. не проводятся встречи начальников генеральных штабов стран Арктического совета, заседания Круглого стола по вопросам арктической безопасности в 2014 и 2015 гг. состоялись без российского участия. Единственным исключением стало учреждение в октябре 2015 г., на год позже ранее намечавшихся сроков, Арктического форума береговых охран [195; 196].

На начало 2016 г. в рамках председательства США в Арктическом совете запланировано проведение совместных учений восьми стран, включая Россию, для отработки поисково-спасательных операций в Арктике. Несмотря на санкции, продолжают проводиться ежегодно на протяжении последних 18 лет российско-норвежские учения «Баренц» по отработке взаимодействия при проведении поисково-спасательных операций с участием сил пограничных служб, береговой охраны, кораблей Северного флота и военной авиации [197].

Все это поставило под вопрос перспективу преодоления унаследованных от прошлого разделительных линий в арктическом пространстве безопасности. В лучшем случае дальнейшее продвижение в этом направлении откладывается на неопределенное вре-

3.1. Оценки рисков и угроз

мя. В худшем — следствием решений последних лет может стать новая консолидация этих линий. Хотя эта тенденция и не сопровождается гонкой вооружений, она серьезно затрудняет поиск совместных ответов арктических стран на новые вызовы для безопасности в регионе.

3.1. Оценки рисков и угроз

Рассмотрим оценки современных и перспективных рисков и угроз для безопасности, сформулированные в документах арктической политики прибрежных в отношении Северного Ледовитого океана (СЛО) государств — Дании (в отношении Гренландии), Норвегии, Канады, США и Российской Федерации. Анализ этих документов позволяет выявить ряд совпадающих оценок рисков и угроз для национальной и региональной безопасности арктических государств на современном этапе.

— Военные угрозы для безопасности оцениваются ими как относительно низкие, а обстановка в области военной безопасности — как стабильная и предсказуемая. Эти оценки принципиально не изменились на настоящем этапе, несмотря на общее обострение отношений России со странами Запада, активизацию военной деятельности Российской Федерации в Арктике в последние годы и возобновившуюся в этой связи дискуссию об опасности гонки вооружений в регионе.

— В отдельных случаях не исключается возможность возникновения спорных ситуаций относительно границ суверенных прав прибрежных стран на континентальном шельфе. Однако перерастание таких споров в конфликты не прогнозируется до тех пор, пока арктические государства сохраняют приверженность упорядоченному урегулированию таких споров на основе норм международного права и прежде всего — Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

— В условиях прогнозируемого расширения масштабов судоходства особое внимание уделяется необходимости надлежащего обеспечения его безопасности и предотвращения загрязнения морской среды с судов.

— Приоритетное внимание уделяется необходимости устойчивого развития арктического региона и минимизации ущерба, который окружающей среде может нанести расширение хозяйственной деятельности.

3. Безопасность

— В стратегиях арктических государств все большее внимание уделяется новым вызовам и угрозам для безопасности, таким как трансграничная организованная преступная деятельность, международный терроризм, незаконная миграция и др.

В принятой на период до 2020 г. арктической стратегии Дании, Гренландии и Фарерских островов [20] отмечается, что новые возможности для экономической деятельности в морской Арктике, в частности, в области разведки и потенциальной разработки минеральных ресурсов континентального шельфа или судоходства сопряжены с новыми вызовами для безопасности. Такие вызовы усматриваются Копенгагеном в возможности возникновения спорных ситуаций в процессе установления внешних границ континентального шельфа в Северном Ледовитом океане, а также по мере расширения международного судоходства с учетом различий в понимании правового режима акваторий российского Северного морского пути и канадского Северо-Западного прохода (см. п. 1.5). В этой связи подчеркивается важность сохранения арктическими государствами приверженности нормам международного права и их договоренности разрешать все спорные вопросы на основе норм Конвенции 1982 г., выраженной ими в Илулиссатской декларации 2008 г., и в рамках различных форматов регионального сотрудничества (см. гл. 1) [20, р. 13–15].

В качестве приоритетной рассматривается задача обеспечения безопасности судоходства — не в последнюю очередь с учетом нарастания туристических потоков в Гренландию. В этой связи в стратегии 2011 г. подчеркивается необходимость разработки в рамках Международной морской организации (ИМО) обязательных требований к судам, осуществляющим плавание в арктических водах — Полярного кодекса (работа над Кодексом завершилась в 2015 г., и его положения должны вступить в силу в начале 2017 г.) (см. п. 1.5); совершенствования необходимой для безопасного плавания в водах Гренландии инфраструктуры, включая значительный объем картографических и гидрографических работ, мониторинг погодных и ледовых условий, расширение использования автоматического контроля морского трафика, усиление контроля, осуществляемого государствами порта в отношении направляющихся в Гренландию судов и др.

Многие вопросы обеспечения безопасности судоходства предполагается решать в тесном сотрудничестве с другими арктическими государствами на двусторонней и региональной основе (в том

числе путем налаживания обмена информацией об оперативной обстановке в арктических водах и расширения сотрудничества в области авиационного и морского поиска и спасания на основе соглашения стран Арктического совета 2011 г.) и в рамках более широких международных организаций, в частности, ИМО, Международной гидрографической организации (МГО) и ее региональной комиссии по Арктике [20, р. 16—18]. Значительное внимание в стратегии Дании уделяется вопросам экологической безопасности и устойчивого развития в Арктике.

С учетом происходящих в Арктике изменений и появления здесь новых вызовов для безопасности важная роль отводится вооруженным силам Дании, перед которыми ставятся задачи по обеспечению суверенитета страны путем сезонного патрулирования вод Гренландии, насколько это позволяют погодные и ледовые условия, мониторингу оперативной обстановки в прилегающих акваториях СЛО, наращиванию потенциала для авиационного и морского поиска и спасания, оказанию содействия властям Гренландии в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. При этом подчеркивается необходимость предотвращения конфликтов и недопущения милитаризации Арктики, укрепления доверия и сотрудничества государств региона [20, р. 13, 10, 20—21].

Основывающийся на широком политическом консенсусе более конкретный анализ вызовов и угроз для безопасности страны дается в согласовываемых основными политическими партиями «соглашениях по вопросам обороны Дании», обеспечивающих последовательность и преемственность военного строительства страны на среднесрочную перспективу (как правило, на пятилетний период).

В межпартийном соглашении на период 2010—2014 гг., в котором впервые в подобных документах Арктика была выделена в самостоятельное направление оборонной политики страны, констатируется *отсутствие угрозы для территории Дании со стороны обычных вооруженных сил какой-либо страны* [45]. В то же время подчеркивается необходимость модернизации вооруженных сил страны, которым в условиях климатических изменений и расширения экономической деятельности в регионе предстоит решать все больший объем задач по реагированию на новые, главным образом невоенные, вызовы для безопасности в сотрудничестве с другими арктическими государствами.

3. Безопасность

Эта тональность сохранилась и в действующем межпартийном соглашении по вопросам обороны Дании на период 2013—2017 гг. В условиях сокращения оборонных расходов страны особый акцент в нем сделан на необходимость оптимизации способов обеспечения безопасности в Арктике за счет максимального использования возможностей, которые открывает международное (региональное) сотрудничество [198].

В силу географического положения страны обеспечение деятельности **Норвегии** в северных регионах и арктических морях рассматривается как приоритетное направление ее политики, включая внешнюю и военную политику страны. Оценки современных вызовов для безопасности сформулированы Осло, в частности, в принятой в 2006 г. стратегии в отношении Севера [199], представленном в 2009 г. докладе правительства «Новые строительные блоки для Севера» [200], которыми определялись приоритеты государственной политики и хозяйственного освоения арктических регионов на предстоящие 10—15 лет, а также в представленной в ноябре 2011 г. Белой книге Министерства иностранных дел «Стратегия правительства Норвегии в северных регионах» [21].

В документах норвежской политики подчеркивается, что ***потенциал для конфликтов в Арктике ограничен*** [21, р. 68]. В отличие от периода холодной войны, когда оценки ситуации и политика безопасности в регионе определялись прежде всего военно-стратегическими соображениями и противостоянием, в последние десятилетия обстановка в регионе характеризовалась низким уровнем напряженности в отношениях между государствами и сотрудничеством между ними. Здесь не просматривается перспектива появления споров относительно прав на освоение ресурсов региона, поскольку почти все они расположены в районах, находящихся под юрисдикцией прибрежных стран, и права последних в этих районах никем не оспариваются [21, р. 36, 59—60].

В то же время констатируется, что расширение масштабов экономической деятельности в Арктике вследствие климатических изменений, проявления интереса к нему нерегиональными государствами делают обстановку более сложной и могут способствовать не только сотрудничеству, но и появлению здесь новых конфликтов интересов. Подчеркивается, что нарастание хозяйственной деятельности ведет к повышению риска инцидентов на море, опасности загрязнения и деградации экосистем вследствие расширения масштабов судоходства и эксплуатации ресурсов морской Аркти-

ки. В этой связи подчеркивается, что Норвегия в своей политике должна исходить из широкого (всеобъемлющего) понимания безопасности в Арктике, сочетающей «безопасность территории» с необходимостью обеспечения экологической, экономической, социальной и политической безопасности [21, р. 68].

Возможности для предотвращения конфликтов власти Норвегии видят прежде всего в расширении двустороннего и регионального сотрудничества в Арктике, способствующего укреплению доверия, взаимопонимания и предсказуемости. Особое значение для сохранения низкого уровня конфликтности в регионе Осло, как и Копенгаген, придает приверженности всех государств принципу мирного разрешения любых спорных вопросов на основе норм международного права и в первую очередь их готовности следовать положениям Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. [21, р. 36, 59—60].

Центральное место в стратегии Норвегии занимает сотрудничество с Российской Федерацией по широкому кругу вопросов арктической повестки дня и в особенности в том, что касается устойчивого использования и ответственного управления ресурсами Баренцева моря.

Современная арктическая стратегия **Канады** — «Наш Север, наше наследие, наше будущее» — была обнародована в 2009 г. [201]. Внешнеполитические аспекты этого документа были более подробно изложены в специальном заявлении, которое правительство страны сделало в августе 2010 г. [19]. Приоритетными направлениями арктической политики Канады являются обеспечение суверенитета, устойчивого развития региона, защита экологического наследия, улучшение управления и развитие северных территорий.

При этом подчеркивается, что территориальный спор с Данией по поводу суверенитета над островом Ханс, а также неурегулированные вопросы разграничения морских пространств с США в море Бофорта (см. п. 1.2) и правового статуса вод Канадского архипелага (см. п. 1.5) *не представляют собой угрозу для безопасности Канады, которая потребовала бы укрепления обороны страны* [19, р. 8]. Не рассматриваются в качестве такой угрозы и возможные перекрывающиеся претензии арктических стран на континентальный шельф в СЛО за пределами 200-мильных исключительных экономических зон (см. п. 1.3). Хотя Оттава не отказывается от максимально возможного расширения своих суверенных прав на

3. Безопасность

арктическом шельфе, она подчеркивает, что все потенциально спорные вопросы, как и остающиеся открытыми вопросы разграничения морских пространств с соседними государствами, должны быть урегулированы мирным путем на основе норм международного права и прежде всего Конвенции ООН 1982 г. [19, р. 8—9].

Одновременно в Канаде подчеркивают, что изменение погодных-климатических условий и расширение хозяйственной деятельности в Арктике влекут за собой наряду с новыми экономическими возможностями немало новых вызовов для безопасности страны и региона. Возрастающая доступность Арктики, воспринимаемая в целом как позитивная тенденция, сопряжена с нарастанием экологических угроз, повышением опасности инцидентов и несчастных случаев на море, других чрезвычайных ситуаций, расширением возможностей для незаконной трансграничной деятельности. Все это ставит Канаду перед необходимостью формирования адекватного потенциала для реагирования на чрезвычайные ситуации различного рода, включая экологические, укрепления сил и средств для поиска и спасания на море, пресечения трансграничной организованной преступной деятельности, нелегального оборота наркотиков и торговли людьми. Важным условием решения этих задач в Канаде считают обмен информацией, координацию деятельности и объединение ресурсов — сотрудничество — с другими арктическими государствами [19, р. 3, 9—10].

Для США, как и для Российской Федерации, а в прошлом — для СССР, военно-политическое значение арктического региона определялось прежде всего через призму его геостратегической значимости в контексте их глобального взаимного ядерного сдерживания, доктрины которого сформировались в годы холодной войны и остаются в силе до настоящего времени (см. п. 3.4). Не только вероятность, но и сама возможность ведения конвенциональных (нестратегических) военных действий в Арктике, которые не были бы частью глобального ядерного противостояния, никогда не воспринималась и не воспринимается в США всерьез [181, р. 2]. По этой причине арктический регион никогда не рассматривался и не рассматривается в США в качестве приоритетного самостоятельного направления военной (прежде всего — военно-морской) деятельности. Данное обстоятельство сказывается на оценках современных вызовов и угроз для безопасности страны, сформулированных последней администрацией США.

В таких ключевых документах американской политики, как национальная стратегия США в области безопасности 2010 [202] и 2015 [203] гг., как и в национальной военной стратегии 2011 г. [204] арктический регион упоминается крайне редко, а если и упоминается, то лишь вскользь. В последнем же варианте военной стратегии США, принятой в 2015 г., он не упоминается вообще [205]. Арктика и связанные с ней вызовы в области безопасности не упоминаются и в рассчитанных на долгосрочную перспективу стратегических документах развития военно-морских сил (ВМС) США в XXI в. [206].

В *национальной стратегии для арктического региона*, подписанной президентом США в 2013 г. [117], — главном документе, в котором сформулирована стратегия, призванная обеспечить Соединенным Штатам возможность «эффективно отвечать на вызовы и открывающиеся возможности в связи с заметно расширяющейся деятельностью в Арктике», — военным угрозам не уделяется значительное внимание. Они не детализированы, а Россия в контексте угроз национальной безопасности не упоминается вообще¹. По мнению Вашингтона, основные вызовы для безопасности в Арктике возникают сегодня в экологической сфере [117, р. 2].

Интересы безопасности США охватывают широкий спектр вопросов — от обеспечения свободы судоходства и воздушных полетов в Арктике в соответствии с нормами международного права, торговой и научной деятельности до мониторинга оперативной обстановки и осуществляемой в регионе деятельности и в этой связи обеспечения интересов национальной обороны. Решать эти задачи, с точки зрения Вашингтона, необходимо на основе укрепления международного сотрудничества в регионе, которое считается одной из важных целей американской политики. Укрепление международного сотрудничества призвано содействовать устойчивому развитию арктического региона в общих интересах, защите окружающей среды и укреплению региональной безопасности. Такое сотрудничество должно осуществляться на основе ряда «руководящих принципов», среди которых на первом месте стоит обеспечение «мира и стабильности», сохранение Арктики как зоны, свободной от конфликтов, взаимодействие с союзниками, партнерами и

¹ Россия упоминается в документе всего один раз — в перечне стран — членов Арктического совета [117, р. 4].

3. Безопасность

другими заинтересованными сторонами на принципах мирного разрешения споров [117, р. 2].

Положения принятой в 2013 г. арктической стратегии США (см. также п. 4.1) конкретизированы в ряде других документов, в частности, в межведомственной программе деятельности по реализации этой стратегии 2014 г. [207], арктических стратегиях министерства обороны [43] и береговой охраны США 2013 г. [44], новой «дорожной карте» ВМС США для Арктики, рассчитанной на период 2014—2030 гг. [22] (предыдущая «дорожная карта» ВМС для Арктики была принята в 2009 г. [208]). Во всех этих документах акцент делается не просто на необходимость обеспечения безопасности морских границ США, но прежде всего на решение вопросов экологической безопасности и безопасности человека в условиях меняющегося арктического климата и расширения хозяйственной деятельности, мониторинг оперативной обстановки в арктических акваториях, готовность к реагированию на чрезвычайные ситуации и укрепление международного сотрудничества.

Принятая в январе 2014 г. *программа деятельности по реализации арктической стратегии США*, как и сама стратегия, предусматривает решение трех задач: обеспечение интересов национальной безопасности, осуществление «ответственного лидерства» США в арктическом регионе, укрепление международного сотрудничества. В разделе программы, посвященном обеспечению интересов национальной безопасности США, речь идет о мерах, по существу не имеющих или имеющих в лучшем случае косвенное отношение к военной безопасности, а министерство обороны либо не упоминается среди основных исполнителей, либо выступает на вторых ролях [207, р. 5—11].

Среди основных задач по обеспечению интересов безопасности США отмечается необходимость повышения уровня готовности к возможным последствиям расширения хозяйственной деятельности в морской Арктике. Для этого предусматривается выполнение комплекса организационных мероприятий по созданию и расширению инфраструктуры обеспечения безопасности судоходства в регионе. Программа также предусматривает меры по обеспечению безопасности воздушного сообщения, развитию в Арктике информационно-коммуникационной инфраструктуры, мониторинга оперативной обстановки силами береговой охраны. В этом же разделе подчеркивается необходимость обеспечения свободы судоходства в регионе в соответствии с нормами международного пра-

ва, включая поддержание необходимого присутствия сил береговой охраны США в арктических водах (ответственность за исполнение этого пункта возложена на Министерство внутренней безопасности). В качестве отдельной позиции рассматривается необходимость обеспечения энергетической безопасности США за счет развития энергетики возобновляемых ресурсов, а также «безопасной и ответственной разработки невозобновляемых энергетических ресурсов».

В *арктической стратегии Пентагона* основные вызовы для безопасности определяются прежде всего как угрозы для безопасности человека и окружающей среды. Собственно **военные угрозы оцениваются как «относительно низкие»** [43, р. 2, 4]. Из аналогичной оценки исходят и доктрины *военно-морской деятельности США. Межгосударственный вооруженный конфликт в Арктике считается маловероятным*, а возможные спорные вопросы в регионе могут быть разрешены политическим путем на основе норм международного права. Задачи, которые здесь, возможно, придется решать ВМС США, на обозримую перспективу заключаются в оказании содействия силам береговой охраны в осуществлении операций по поиску и спасанию на море, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, содействию правоохранительным органам (в частности, в том, что касается антитеррористической деятельности), решении задач гражданской обороны [22, р. 3, 6, 13]. При этом в свою арктическую зону США включают не столько моря Северного Ледовитого океана (Чукотское, море Бофорта), сколько акваторию Берингова моря с Алеутскими островами.

Общий вывод, который делается военными ведомствами США, заключается в отсутствии необходимости на ближайшую перспективу вкладывать существенные средства в развитие конвенциональной (нестратегической) военной инфраструктуры в Арктике, а основные задачи, которые им предстоит решать в регионе, сводятся к мониторингу оперативной обстановки, отслеживанию и периодической оценке изменений ситуации в регионе, оказанию содействия гражданским властям и обеспечению безопасности судоходства, предотвращению и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф в сотрудничестве с другими арктическими странами.

Как и другие государства, Вашингтон исходит из того, что в условиях нарастания климатических изменений и интенсификации судоходства в обозримой перспективе все большую актуаль-

3. Безопасность

ность приобретает задача укрепления сил и средств *береговой охраны США* и расширения «оперативной зоны» ее деятельности в Арктике [44, р. 7].

Оценки опасностей и угроз для национальной безопасности, сформулированные в официальных документах **Российской Федерации**, во многом созвучны рассмотренным выше оценкам, высказываемым другими арктическими государствами. В них превалируют опасения, связанные в первую очередь с последствиями климатических изменений и расширением хозяйственной деятельности в регионе, возрастанием антропогенной нагрузки на хрупкие экосистемы морской Арктики. Как и в других странах региона, подчеркивается необходимость надежного обеспечения морских границ и суверенных прав России на континентальном шельфе. Как и в США, подчеркивается военно-стратегическое значение региона, а конвенциональные (нестратегические) опасности и угрозы конкретно не определяются. Подчеркивается важность международного сотрудничества в регионе.

Во время поездки на Землю Франца Иосифа в апреле 2010 г. В. Путин подчеркнул, что Россия имеет стратегические интересы в Арктике, с которой связаны ее «геополитические, глубинные» интересы, и что «здесь обеспечивается безопасность и обороноспособность России» — в арктической зоне «находятся базы нашего флота, маршруты патрулирования дальней авиации». Одновременно он подчеркнул: «Здесь же и интересы экономические, добыча полезных ископаемых... Здесь важные транспортные коммуникации Северного морского пути, здесь вопросы сотрудничества с другими странами, вопросы охраны природы» [209].

Проблемам Арктики было посвящено несколько заседаний Совета Безопасности РФ. В 2008 г. были утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу [8]. В 2013 г. положения этого документа были развиты и конкретизированы в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [6] (далее — Стратегия 2013 г.). В 2014 г. была принята Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» [7]. Вопросы арктической политики, включая различные аспекты обеспечения национальной безопасности, в той или иной мере рассматриваются в других документах стратегического планирования, таких как

3.1. Оценки рисков и угроз

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (2015 г.), Концепция внешней политики Российской Федерации (2013 г.), Военная (2014) [210] и Морская (2015) [211] доктрины Российской Федерации и др.

Ни в одном из этих документов не подчеркиваются и не артикулируются конкретные *нестратегические военные* опасности и угрозы для России в Арктике, хотя и не исключается их возможное появление в будущем. Так, в разделе Стратегии 2013 г., посвященном основным рискам и угрозам, с которыми Россия сталкивается в Арктике (разд. II.), военные угрозы вообще не упоминаются. Среди ключевых факторов, влияющих на развитие АЗРФ (п. 4), подчеркиваются экстремальные природно-климатические условия, низкая устойчивость экологических систем, определяющих биологическое равновесие и климат Земли, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий. Текущее состояние социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации характеризуется наличием таких рисков и угроз, как (п. 5):

- низкое качество жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих на территории АЗРФ;
- отсутствие российских современных технических средств и технологий для поиска, разведки и освоения морских месторождений углеводородов в арктических условиях;
- неразвитость базовой транспортной инфраструктуры;
- высокая энергоемкость и низкая эффективность добычи природных ресурсов;
- недостаточное развитие навигационно-гидрографического и гидрометеорологического обеспечения мореплавания;
- отсутствие средств постоянного комплексного космического мониторинга арктических территорий и акваторий, зависимость от иностранных средств и источников информационного обеспечения всех видов деятельности в Арктике (включая взаимодействие с воздушными и морскими судами);
- отсутствие современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;
- возрастание техногенной и антропогенной нагрузки на окружающую среду с увеличением вероятности достижения ее предельных значений в некоторых прилегающих к Российской Федерации

3. Безопасность

акваториях СЛО, а также на отдельных территориях АЗРФ и ряд других.

В этой связи в качестве приоритетных направлений развития АЗРФ и обеспечения безопасности России (разд. III) выделяются:

- создание системы комплексной безопасности для защиты территорий, населения и критически важных объектов АЗРФ от *чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера*;

- развитие системы мониторинга геофизической обстановки в АЗРФ в целях минимизации воздействия экстремальных геофизических процессов (естественного и искусственного происхождения) на среду обитания человека;

- создание и развитие системы комплексной *безопасности арктического судоходства*, управления транспортными потоками в районах интенсивного движения судов, включая навигационно-гидрографическое, гидрометеорологическое, ледокольное и иные виды обеспечения, *создание комплексных аварийно-спасательных центров*;

- минимизация негативного антропогенного воздействия на окружающую среду АЗРФ, обусловленного текущей хозяйственной и иной деятельностью, включая разработку, обоснование и реализацию мероприятий по снижению угроз окружающей среде, вызываемых расширением хозяйственной деятельности в Арктике, в том числе на континентальном шельфе, а также принятие мер по повышению эффективности федерального государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности, расположенных на территории АЗРФ;

- совершенствование системы государственного экологического мониторинга в АЗРФ.

Более конкретная программа поэтапной реализации целей стратегии до 2020 г. (разд. V) предусматривает:

- создание необходимых условий для *укрепления национальной безопасности путем комплексного развития Арктической зоны Российской Федерации*, включая совершенствование нормативно-правовой базы и повышение эффективности государственного управления, координации деятельности всех заинтересованных субъектов государственной политики Российской Федерации в Арктике, разработку и реализацию мер экономического стимулирования, активное привлечение государственных институтов развития;

- создание и развитие *береговой охраны* в АЗРФ;

3.1. Оценки рисков и угроз

- создание комплексной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;
- развитие системы *аварийно-спасательной готовности*;
- разработку единой национальной системы мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации, синхронизированной с аналогичными международными системами;
- реализацию мер по обеспечению *экологической безопасности*;
- развитие *пограничной инфраструктуры*;
- создание и развитие единой *системы комплексного контроля за надводной обстановкой*;
- развитие системы комплексной безопасности для защиты территорий, населения и критически важных объектов Арктической зоны Российской Федерации от *угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера*.

Еще в принятых в 2008 г. Основах государственной политики России в Арктике (разд. III) предусматривались меры обеспечения военной безопасности, защиты и охраны Государственной границы России в АЗРФ, включая *создание группировки войск (сил) общего назначения*, других войск, воинских формирований и органов (в первую очередь пограничных) в АЗРФ, способных обеспечить военную безопасность в различных условиях военно-политической обстановки. В Стратегии 2013 г. цели обеспечения военной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации были конкретизированы и предусматривали, в частности (п. 18):

- всестороннее обеспечение боевой и мобилизационной готовности на уровне, необходимом и достаточном для решения задач недопущения силового давления и агрессии против Российской Федерации и ее союзников, обеспечения суверенных прав России в Арктике и возможностей беспрепятственного осуществления всех видов ее деятельности, в том числе в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, нейтрализации внешних и внутренних военных опасностей и военных угроз в мирное время, обеспечения стратегического сдерживания, а в случае вооруженного конфликта — отражения агрессии и прекращения военных действий на условиях, отвечающих интересам Российской Федерации;
- совершенствование структуры, состава, военно-экономического и материально-технического обеспечения Вооруженных

3. Безопасность

Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, развитие инфраструктуры их базирования в АЗРФ, а также системы оперативного оборудования территории в интересах развертывания группировки войск (сил), предназначенной для выполнения задач в Арктике;

- совершенствование контроля воздушного пространства и надводной обстановки;
- использование технологий двойного назначения в интересах комплексного решения задач обороны, безопасности и обеспечения устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации;
- проведение гидрографических работ в целях определения необходимости внесения изменений в перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий для отсчета ширины территориальных вод, экономической зоны и континентального шельфа.

И в Основах государственной политики 2008 г., и в Стратегии 2013 г. решение вопросов безопасности тесно увязывалось с развитием сотрудничества с другими арктическими государствами, в частности, путем повышения эффективности взаимодействия с пограничными ведомствами (береговыми охранами) сопредельных государств по вопросам борьбы с терроризмом на море, пресечения контрабандной деятельности, незаконной миграции, охраны водных биологических ресурсов, а также путем объединения усилий арктических государств в создании единой региональной системы поиска и спасания, предотвращения техногенных катастроф и ликвидации их последствий, включая координацию деятельности спасательных сил.

Анализ российских документов начала XXI в. свидетельствует о том, что военная составляющая в «арктическом контексте» не только не была преобладающей, но и проявлялась достаточно редко. Для этого периода в целом характерно достаточно сдержанное отношение к перспективе «военного противостояния» в Арктике. Политические настроения российской элиты были в значительной степени созвучны заключению министра иностранных дел С. Лаврова, который неизменно подчеркивал, что в «Арктике нет проблем, которые нельзя было бы решить на путях сотрудничества и диалога и которые имели бы военную природу или нуждались в военных решениях» [189].

3.2. Нестратегическая военная деятельность

Десятилетие назад опасения по поводу нарастания конфликтности в Арктике объяснялось в первую очередь желанием внести ясность и гарантировать суверенные права Российской Федерации на разведку и разработку минеральных ресурсов на арктическом шельфе. Сегодня констатация того факта, что все или почти все разведанные и еще не разведанные запасы углеводородных ресурсов арктического шельфа расположены в пределах исключительных экономических зон прибрежных государств, юрисдикция и суверенные права в отношении которых никем не оспариваются, а также завершение процесса разграничения морских пространств России с соседними государствами во многом способствовали снятию большинства озабоченностей, которые определяли видение проблем военной безопасности России в Арктике 10 лет назад. Данное обстоятельство позволяет российским военным специалистам констатировать, что *«военно-политическая обстановка в Арктике в настоящее время стабильна и прогнозируема*, хотя в недалеком прошлом мы были свидетелями периодического нарастания напряженности, связанной с проблемой разграничения морских пространств РФ с Норвегией» [37, с. 17] (выделено нами. — Авт.).

3.2. Нестратегическая военная деятельность

С учетом в целом спокойных оценок военных рисков и угроз в регионе неудивительно, что военный потенциал большинства прибрежных стран в Арктике невелик. В условиях ограничения оборонных расходов в первую очередь в небольших государствах возникшие было в середине прошлого десятилетия стимулы для пересмотра масштабов и характера военного строительства в регионе в большинстве стран заметно ослабли. К тому же процесс развития оборонной инфраструктуры в Арктике отличается намного большей инерционностью, трудоемкостью и затратностью в сравнении с другими регионами, представляющимися арктическим странам более приоритетными. Выполнение ряда принятых ими раньше решений откладывается на неопределенное время.

В результате на современном этапе в большинстве из рассматриваемых пяти стран программы военного строительства в регионе реализуются вяло. Если новые инициативы в этой области и предлагаются, то процесс их обсуждения, подготовки и принятия решений по ним, требующих в большинстве арктических стран консенсуса основных политических сил, весьма продолжителен. В отли-

3. Безопасность

чие, к примеру, от балтийского региона, несмотря на усиление политической риторики, взаимной настороженности и недоверия на фоне украинского кризиса практически ни одно прибрежное государство — во всяком случае пока — не пересматривало в чрезвычайном порядке свои программы военного строительства и военной деятельности в Арктике.

Ведутся плановые и весьма незначительные усиление и модернизация ВМС ряда арктических стран, включая в отдельных случаях замену патрульных кораблей с ледовым укреплением. Однако практически ни у одного арктического государства, включая США, нет надводных боевых кораблей, способных осуществлять оперативную деятельность в погодных и ледовых условиях Северного Ледовитого океана. В лучшем случае ограниченная военно-морская и военно-воздушная деятельность носит сезонный характер и осуществляется не более нескольких недель в году. В отдельных странах на протяжении уже длительного периода времени вновь и вновь обсуждаются планы строительства новых ледоколов. Однако основным ледокольным флотом по-прежнему обладает Россия, реализующая в настоящее время масштабную программу обновления своего парка линейных атомных ледоколов.

Примерно такая же ситуация складывается с военно-воздушными силами прибрежных арктических стран, осуществляющих долгосрочные программы штатной замены и модернизации своего самолетного парка. Планируемая передислокация к 2024 г. ВВС Норвегии с северной базы в Будё значительно южнее — на центральный аэропорт страны Орланд, является в этом смысле символическим решением.

Наземные силы арктических государств, предназначенные для действий в Арктике, представляют собой небольшие специально обученные контингенты, способные выполнять задачи локального характера. До последнего времени ни у одной из стран не было планов не то что масштабного, но даже достаточно заметного дополнительного развертывания сил и средств в регионе. Нет никаких свидетельств того, что арктические страны готовятся к масштабным военным действиям в Арктике. Силы и средства ВМФ и ВВС западных стран, которые на короткий период времени могут быть развернуты в арктической зоне на периферии Северного Ледовитого океана в Беринговом, Баренцевом и Норвежском морях, незначительны.

Исключение из этой общей картины составляет Российская Федерация, реализующая сегодня масштабную программу развития военной инфраструктуры вдоль своего арктического побережья. Но и эта программа осуществляется в соответствии с более ранними решениями 2008—2011 гг., принятыми после периода фактически полного прекращения нестратегической военной деятельности России в регионе.

Все это позволяет сделать несколько выводов.

Во-первых, если в военной деятельности и военном строительстве арктических государств и будут происходить изменения, они не будут носить форс-мажорный характер, как это можно было бы предположить в начале украинского кризиса.

Во-вторых, если такие изменения будут происходить, они не будут кардинальными, особенно в условиях «затухания» активной фазы украинского кризиса.

Наконец, в-третьих, в отсутствие однозначных предпосылок для принятия чрезвычайных мер и политической готовности арктических государств пойти на такие меры, принятые до настоящего времени решения в области военного строительства будут реализованы только через годы, когда политическая, а возможно, и «арктическая» ситуация вновь изменятся.

Военные потенциалы

Военный потенциал российских соседей в европейской части Арктики весьма скромнен. Его ограниченный характер был определен исторически мирным и бесконфликтным развитием ситуации в регионе на протяжении всего периода после окончания холодной войны. Представляется показательным, что эти страны не предпринимали и не предпринимают усилия, направленные на создание инфраструктуры постоянного базирования в Арктике и развертывание здесь крупных контингентов, прежде всего военно-морских, для осуществления оперативной военной деятельности.

В составе *ВМС Дании* три фрегата. Их число планируется увеличить до пяти, однако ни один из них не имеет ледового усиления. Четыре сторожевых патрульных фрегата, спущенные на воду в начале 1990-х гг., имеют небольшие ледокольные возможности и предназначены для патрулирования в водах Северной Атлантики и у берегов Гренландии. Непосредственно для патрулирования в Арктике предназначены два патрульных корабля ледового класса

3. Безопасность

«Кнут Расмуссен» меньшего водоизмещения, но имеющие более мощное вооружение. Третий корабль этого класса планируется спустить на воду в 2017 г. На вооружении ВМС стоит также большой патрульный корабль ледового класса, базирующийся в Гренландии, на юге которой имеется военно-морская база [42, p. 6].

В арктической зоне ВВС Дании осуществляют патрулирование силами трех патрульных самолетов морской авиации, не имеющих вооружения на борту. Сообщалось о планах размещения в Гренландии в аэропорту «Кангерлуссуак» — до двух-трех недель в году — многофункциональных легких истребителей Ф-16 [212].

В Дании нет самостоятельных сил береговой охраны. Ее функции выполняют ВМС страны, решающие вместе с патрульными силами ВВС задачи контроля за оперативной обстановкой в гренландских водах, организации авиационного и морского поиска и спасания, оказания гражданским властям содействия в случае необходимости реагирования на чрезвычайные ситуации — природные и техногенные. По этой причине все новые военные корабли страны оснащаются оборудованием, необходимым для реагирования на экологические катастрофы.

Для наземных операций в Арктике предназначены два спецподразделения армии и флота Дании — «Хантер» (Hunter) и «Фрогман» (Frogman), которые в общей сложности насчитывают до 150 специально подготовленных бойцов. В соответствии с планами реорганизации вооруженных сил страны численность этих отрядов должна быть увеличена до 200—300 военнослужащих в каждом из них [213].

Соглашением политических партий Дании по вопросам оборонной политики страны на период 2010—2014 гг. [45] предусматривалось формирование немногочисленных арктических сил реагирования (Arctic Response Force), которые должны строиться по модульному принципу, с тем чтобы легко взаимодействовать с другими подразделениями вооруженных сил Дании и других государств — США, Канады, Норвегии, Швеции и Финляндии.

В октябре 2012 г. в Гренландии было создано Объединенное арктическое командование, которое среди других задач занято подготовкой и координацией деятельности этих небольших специальных подразделений в Гренландии и в районе Фарерских островов. Данное командование призвано координировать свою деятельность с вооруженными силами Норвегии при проведении как военных, так и гражданских операций (например, по поиску и спа-

санию на море). Зона ответственности нового командования ограничивается районами Гренландии и Фарерских островов. Предполагается, что в операциях арктического спецназа по «сохранению и поддержанию суверенитета Гренландии» будет использоваться военная авиация. С этой целью планируется осуществить модернизацию военной авиабазы в Туле (Гренландия), которая может использоваться союзниками Дании по НАТО [214].

Потенциал *ВМС Норвегии* также весьма невелик. В 2011 г. произошла замена пяти фрегатов на более крупные корабли того же класса «Фритьоф Нансен». Новые фрегаты более приспособлены к арктическим условиям. То же можно сказать и о шести подводных лодках класса «Ула». Норвежские ВМС впервые получают в свое распоряжение большой корабль обеспечения, который позволит повысить оперативную дальность фрегатов. Для целей электронной разведки может служить исследовательский корабль, имеющий ледовое укрепление. В составе сил береговой охраны имеются легко вооруженные патрульные корабли для патрулирования в легких ледовых условиях. Однако ни один из них не обладает ледокольными возможностями, и по этой причине их деятельность в арктических условиях ограничена.

На основной авиабазе *ВВС* в Будё в настоящее время дислоцируются 60 истребителей F-16. Принято решение об их замене в 2018 г. на более современные самолеты F-35. Однако дальность и тех, и других ограничена, а самолетов-дозаправщиков Норвегия не имеет. Задачи же воздушного патрулирования арктических акваторий Норвегии решают шесть устаревших патрульных самолетов морской авиации П-3, модернизация которых пока не планируется. Принято решение о закрытии базы в Будё к 2024 г. и передислокации военных самолетов в Орланд (Осло), где расположен основной гражданский аэропорт страны.

Норвежская бригада «Север» является крупнейшим боеготовым *армейским воинским формированием*. Она дислоцирована на севере страны за полярным кругом. Обученная для действий в арктических условиях механизированная бригада недавно переведена на одnobатальонную структуру.

В **Канаде** был сделан акцент на защите интересов национальной безопасности в арктическом регионе. Оборонная политика страны определяется стратегией, утвержденной на период до 2028 г.

3. Безопасность

В составе *ВМС* Канады 15 крупных военных кораблей, не имеющих ледовых укреплений, и четыре подводные лодки, обладающие достаточным запасом хода для плавания под арктическими льдами¹. В составе *ВМС* Канады нет ледоколов или ледокольных судов. Канадская береговая охрана имеет пять ледоколов тяжелого и среднего класса и шесть малых. В заявленных планах Канады ставится цель строительства шести—восьми больших патрульных кораблей дальнего плавания и одного большого ледокола для сил береговой охраны. Планируется модернизация базы этих сил (Нунавут) на острове Баффина².

Канадские *ВВС* имеют на вооружении 18 самолетов «Локхид» СР-140 (модификация Р-3С «Орион») для целей морской разведки и борьбы с подводными лодками в Арктике. Начиная с 2020 г. эти самолеты постепенно должны быть заменены новыми.

На вооружении Канады также находятся 80 истребителей-бомбардировщиков F/A-18, которые периодически развертываются в арктическом регионе на севере Канады (Инувик и Йеллоунайф) или на базе в Нунавут для целей сопровождения и перехвата российских стратегических бомбардировщиков и разведывательных самолетов, приближающихся к воздушному пространству Канады. Начиная с 2020 г. эти самолеты должны быть заменены 65 истребителями-бомбардировщиками пятого поколения F-35. Необходимость их закупки обосновывалась властями активизацией патрулирования российских стратегических бомбардировщиков у границ североамериканского континента в последние годы. Регулярные вылеты в арктический регион совершают канадские вертолеты разных модификаций.

Для отдельных подразделений регулярных вооруженных сил Канады в Арктике создана Объединенная оперативная группа войск «Север», которая выполняет в основном командные функции по обеспечению действий ВС в высоких широтах. С 1950-х гг. в Нунавуте на Канадском Арктическом архипелаге функционирует небольшая военная база, поблизости от которой в 2007 г. создан специальный арктический центр подготовки.

Территория **США** не имеет обширного географического «выхода» в арктический регион. По этой причине, как и по причине же-

¹ См.: [Электронный ресурс]. URL: <http://www.navy-marine.forces.gc.ca/>; Jane's Fighting Ships 2011—2012. Jane's Information Group. London, 2011. P. 98.

² Эти планы до настоящего времени не реализованы. — *Прим. отв. ред.*

стких климатических условий, исторически нестратегическое военное присутствие США в Арктике было незначительным. В годы холодной войны в составе ВМС США было четыре ледокола, однако все они в настоящее время утилизированы, а планов строительства новых ледоколов нет (более 20 лет в США обсуждается необходимость строительства нового ледокола для сил береговой охраны, но решение до сих пор не принято). Изучение целесообразности инвестирования в военно-морскую инфраструктуру США в Арктике началось в последние 10 лет с учетом последствий глобального потепления и перспективой большей доступности арктических акваторий для навигации, а также в связи с активизацией военно-морской деятельности других арктических стран — прежде всего Российской Федерации — в Северном Ледовитом океане.

Арктика отнесена к зоне ответственности Северного командования США (US Northern Command), созданного в 2002 г. Оно имеет исключительно обширную зону ответственности, включающую наряду с Аляской всю континентальную часть США, Канады, Мексику, часть Карибского бассейна. С 2011 г. Северному командованию были переданы полномочия по планированию и осуществлению военной деятельности в арктическом регионе и по координации с американскими и зарубежными правительственными ведомствами. В то же время размещенные на Аляске вооруженные силы США подчинены региональному командованию Аляски (Alaskan Command, ALCOM), которое входит в состав Тихоокеанского командования.

Учитывая арктическую специфику, важную, если не ключевую роль в обеспечении безопасности здесь играет флот. В отличие от России США не имеют в Арктике постоянно развернутых *военно-морских сил*. Большинство американских авианосцев и других больших боевых кораблей и боевых амфибийных кораблей не адаптированы к ледовым условиям. Единственным американским надводным кораблем, адаптированным для арктических ледовых условий, был небольшой десантный корабль «Санитна» (Sunitna). Однако после испытаний в 2010—2011 гг. он был передан гражданским властям Аляски.

В то же время большая часть из 26 американских многоцелевых атомных подводных лодок способны осуществлять плавание под арктическими льдами и выходить на поверхность в ледовых условиях. В ходе ежегодных учений (Ice Exercise — ICEX) они регулярно всплывают в районе Северного полюса [42, р. 11]. Однако атомный

3. Безопасность

подводный флот США предназначен главным образом для выполнения стратегических задач (см. п. 3.4).

С учетом неблагоприятных погодно-климатических и ледовых условий в Арктике на обозримую перспективу (до 2030 г.) ВМС США не планируют инвестировать средства в развитие инфраструктуры и наращивание своего потенциала в регионе [22].

ВВС США располагают на Аляске двумя воздушными базами — «Эйлсон» (Eielson) под Фэрбенксом и «Элмендорф-Ричардсон» (Elmendorf-Richardson) под Анкориджем. На них базируется боевая авиация и самолеты поддержки, включая самолеты-перехватчики F-22 и самолеты с системой раннего предупреждения (самолеты ДРЛО). Потенциально на этих базах могут быть развернуты дополнительные силы и средства ВВС.

У США имеются также свыше 200 морских патрульных самолетов большой дальности, включая военно-транспортные HC-130, однако только небольшое их число входит в состав подразделений береговой охраны на острове Кодиак (Kodiak) и, соответственно, совершают полеты над Беринговым морем и Арктикой.

Арктический регион важен для системы ПРО США и Канады. Здесь развернуты силы и средства Общего командования воздушно-космической обороны Северной Америки НОРАД, которые обеспечивают контроль воздушного и околоземного пространства США и Канады. В зоне контроля НОРАД также находится северный участок системы предупреждения о ракетном нападении, располагающий радарными наблюдениями за воздушным пространством на Аляске, в Канаде и Гренландии.

Наземный компонент — вооруженные силы США на Аляске (USARAK). В их состав входят подразделения механизированной пехоты и воздушно-десантных войск (около 24 тыс. военнослужащих). На Аляске расположены три базы армии США (сухопутных войск) и три — ВВС. Базы вооруженных сил США расположены под Анкориджем и Фэрбенксом, т.е. южнее Полярного круга (Анкоридж расположен на побережье залива Кука на южном побережье Аляски в акватории Берингова моря). Эти силы предназначены для северной части тихоокеанского бассейна, а не для участия в арктических операциях.

Российская Федерация неоднократно заявляла, что намерена активно продвигать и защищать свои интересы в Арктике. В. Путин, посетив в апреле 2010 г. Землю Франца Иосифа, подтвердил, что Россия имеет стратегические интересы в Арктике. Он выразил

убежденность в том, что «геополитические, глубинные интересы России связаны с Арктикой». «Здесь обеспечивается безопасность и обороноспособность России. В арктических широтах находятся базы нашего флота, маршруты патрулирования дальней авиации. Здесь же и интересы экономические, добыча полезных ископаемых. Штокмановское месторождение углеводородов находится в 300 километрах от берега Баренцева моря. Здесь важные транспортные коммуникации Северного морского пути, здесь вопросы сотрудничества с другими странами, вопросы охраны природы», — подчеркнул В. Путин [209]. Таким образом, Россия тесно увязывает цели достижения своих экономических интересов в Арктике с обеспечением обороноспособности страны.

Россия обладает значительным военным потенциалом в Арктике. Однако он рассматривается в первую очередь в контексте стратегического баланса с США. Исходя из специфики арктических условий, превалирующую, если не центральную военную значимость среди других видов вооруженных сил здесь имеют корабли ВМФ. В Арктике базируется Северный флот, корабельный состав которого существенно сократился к началу второго десятилетия XXI в. параллельно с сокращением корабельного состава ВМФ России в целом [215]. В то же время на фоне сокращений происходило совершенствование военно-морской составляющей. Как отмечал бывший Главкомом ВМФ (2007—2012 гг.) адмирал В. Высоцкий, «продолжается наращивание боевых возможностей группировок сил общего назначения Северного и Тихоокеанского флотов, дислоцированных в Арктической зоне Российской Федерации, за счет поступления в состав ВМФ кораблей новой постройки» [216]. Адмирал В. Высоцкий обозначил новую тенденцию в развитии отечественного флота — его обновление и модернизацию.

В конце 2015 г. в состав Северного флота входили 41 подводная лодка (в том числе 8 атомных подводных лодок с баллистическими ракетами, 4 атомные подводные лодки с крылатыми ракетами, 13 многоцелевых атомных подводных лодок, 8 атомных подводных лодок спецназначения, 1 дизельная подводная лодка спецназначения и 7 дизельных подводных лодок) и 38 надводных боевых кораблей и катеров (в том числе 1 тяжелый авианесущий крейсер, 2 тяжелых атомных ракетных крейсера, 1 ракетный крейсер, 5 больших противолодочных кораблей, 1 эсминец, 6 малых противолодочных кораблей, 2 малых ракетных корабля, 1 артиллерийский катер,

3. Безопасность

4 морских тральщика, 6 базовых тральщиков, 1 рейдовый тральщик, 4 больших десантных корабля и 4 десантных катера) [217].

В составе Тихоокеанского флота, к зоне ответственности которого отнесены в том числе восточные акватории Арктической зоны Российской Федерации, 23 подводные лодки (в том числе по 5 атомных подводных лодок с баллистическими и крылатыми ракетами и многоцелевых атомных подводных лодок) и 52 надводных боевых корабля и катера, значительная часть которых развернута для обеспечения целей ядерного сдерживания [217]. Для проводки судов (в том числе военных) в сложной ледовой обстановке в распоряжении России имеются три линейных и два мелкосидящих атомных и несколько электро-дизельных ледоколов.

Таким образом, можно констатировать, что и после имевших место сокращений ВМФ в арктической зоне и в непосредственной близости от нее развернута мощная российская военно-морская группировка, более чем достаточная как для обеспечения безопасности России, так и для поддержания потенциала стратегического ядерного сдерживания.

Российская Федерация обладает и внушительным парком боевых самолетов — порядка 100 единиц, по данным СИПРИ [42, р. 9], — часть которых может осуществлять оперативные действия в Арктике, а часть непосредственно приписана к ВМФ. Среди них — различные модификации ракетно-бомбардировщика Ту-22, которые находятся в эксплуатации в частях дальней авиации ВВС и в морских ракетно-бомбардировочных полках авиации ВМФ, составляя значительную часть их ударной мощи. Сюда же относятся дальние противолодочные самолеты (ДПЛС) Ту-142 и противолодочные самолеты Ил-38.

Министерство обороны России ведет работу по реконструкции и модернизации аэродромов для приема и постоянного базирования военной авиации в арктической зоне. На острове Котельный архипелага Новосибирских островов открылся аэродром «Темп». Восстановлен военный аэродром «Рогачево» («Амдерма-2») на южном острове архипелага Новая Земля. Ведутся работы по восстановлению военных аэродромов в Тикси, Анадыре (аэродром «Угольный»), Воркуте (аэродром «Советский») [218]. Фактически в регионе воссоздается сеть площадок для использования ВВС. По свидетельству главкома ВВС России генерал-полковника В. Бондарева, этим планы развития арктической военной инфраструктуры не ограничиваются, и Арктика претендует на первое место среди основ-

ных направлений, на которых будет наращиваться присутствие ВВС [219; 220]. В общей сложности в Заполярье планируется построить 13 аэродромов, авиационный полигон и 10 технических позиций радиолокационных отделений и пунктов наведения авиации [221].

На острове Котельный размещена 99-я тактическая группа, в состав которой вошли береговые ракетные и зенитно-ракетные подразделения, подразделения радиолокационного освещения обстановки и материально-технического обеспечения [222]. В конце 2014 г. в поселке Алакуртти Мурманской области (в 40 км от границы с Финляндией) сформирована 80-я отдельная (арктическая) мотострелковая бригада [223]¹. Вторая арктическая бригада должна быть сформирована в 2016 г. в Ямало-Ненецком автономном округе. Сформированы группировки войск на Новой Земле, Новосибирских островах, острове Врангеля, на мысе Шмидта, сведенные в Объединенную тактическую группу, заступившую на боевое дежурство в октябре 2014 г. [221]. В пос. Мулино Нижегородской области начал работу Межвидовой учебный центр российских Вооруженных сил, который готовит военнослужащих сухопутных и воздушно-десантных войск, морской пехоты для службы в условиях Крайнего Севера [225].

В декабре 2014 г. на основе Северного флота образовано Объединенное стратегическое командование «Север». По свидетельству министра обороны России, полностью создание арктической группировки российских войск должно завершиться к 2018 г. [226]. Принятие в России беспрецедентной по своим масштабам государственной программы вооружений предоставляет самые широкие возможности для наращивания сил и средств в Арктике. В военном плане можно смело утверждать, что *Россия в Арктике обладает более чем внушительными средствами обеспечения национальной безопасности и военного сдерживания любого противника в регионе.*

Это суждение представляется верным, несмотря на то, что реализация заявленных масштабных планов тормозится неустойчивостью и непредсказуемостью экономического развития России на ближайшую перспективу. Осуществление намеченных планов во многом зависит от того, удастся ли избежать дальнейшего серьезного «постукраинского» обострения политических отношений с

¹ Ранее, в конце 2012 г. в состав сил Северного флота была включена отдельная Печенгская мотострелковая бригада, дислоцированная на Кольском полуострове. См.: [224] (Примеч. отв. ред.).

3. Безопасность

Западом, а применительно к рассматриваемой теме — с основными соседями по Арктике, а также от того, удастся ли безболезненно сохранить финансовое и организационное обеспечение хотя бы части заявленных планов в условиях падения цен на нефть и резкого сокращения выручки от экспорта российских энергоресурсов.

Военные учения

Все арктические государства регулярно проводят военные учения, в ходе которых отрабатываются боевые задачи, отражающие в том числе изменившиеся оценки угроз для безопасности в регионе. Большинство учений стран — членов НАТО проводится на многосторонней основе с участием государств, входящих в альянс, а также стран, участвующих в программе «Партнерство ради мира». Совместные учения призваны обеспечивать и поддерживать необходимый уровень оперативной совместимости вооруженных сил союзных стран и государств-партнеров.

В последние годы заметно участились и увеличились масштабы учений, проводимых в Арктике Российской Федерацией. В настоящее время Россия заметно опережает другие арктические страны по размаху и интенсивности военных учений в регионе. Несмотря на это и на обострение отношений России с западными государствами на фоне украинского кризиса, в последние два года существенных изменений в рутинной по существу военной деятельности и программе военных учений западных стран здесь, в отличие от Балтийского региона, не произошло¹.

С 2006 г. **Норвегия** регулярно проводит в северных районах страны в феврале—марте учения «Холодный ответ» («Cold Response»). Начинались они как ежегодные, но с 2010 г. проводятся реже — раз в два года (они проводились соответственно в 2006, 2007, 2009, 2010, 2012 и 2014 гг.). Для участия в учениях приглашаются страны — члены НАТО и участники программы «Партнерство ради мира».

Наиболее крупные учения «Холодный ответ» состоялись в 2012 г. В них приняли участие более 14 тыс. военнослужащих из 14 стран. Были задействованы силы специального назначения,

¹ В данной главе рассматриваются учения прибрежных арктических государств. Военная деятельность стран Северной Европы в рамках Северного оборонного сотрудничества подробнее рассмотрена в п. 3.3.

86 самолетов и вертолетов, 19 военных кораблей и подводных лодок. Норвегия выделила для участия в учениях 7000 солдат и офицеров, Швеция — 1800, Великобритания — около 1500. В учениях также принимали участие по 800 солдат и офицеров из Нидерландов и Канады [228]. Учения 2014 г. прошли с 7 по 21 марта для отработки «операций высокой интенсивности в зимних условиях» [227].

Весьма скромным выглядит участие **Дании** в любых военных учениях в Арктике. Сама страна не проводит заметные военные тренировки, но участвует в учениях, проводимых другими странами, например в норвежских учениях «Холодный ответ». В то же время датские специальные подразделения осуществляют регулярные тренировки, в том числе совместно с канадскими рейнджерами для освоения навыков действий в условиях Крайнего Севера [227].

С 1993 г. **США** ежегодно (за редкими исключениями) проводят на Аляске масштабные учения «Норзэн Эдж» (Northern Edge). В первых учениях этой серии в 1993—1996 гг. участвовало более 14 000 военнослужащих. По мере снижения уровня восприятия «российской угрозы» и оптимизации военных расходов США масштабы этих учений сокращались. В учениях 2008 г. участвовало около 5000 военнослужащих. В 2009 г. около 9000 военнослужащих и резервистов отрабатывали в ходе учений задачи по обнаружению и сопровождению морских судов и по совершенствованию тактики совместных воздушных операций, для чего было задействовано около 200 самолетов [229]. Под давлением бюджетных сокращений учения 2013 г. были отменены. Основной акцент в своей арктической политике Пентагон делает сегодня не на проведении самостоятельных военных учений, а на участии в многосторонних учениях, организуемых их партнерами в арктическом регионе [43].

Тем не менее в июне 2015 г. тихоокеанское командование США вновь провело на Аляске учения «Норзэн Эдж», в которых приняли участие около 200 самолетов, более 6 тыс. военнослужащих, несколько боевых кораблей. Цели учений состояли в отработке взаимодействия между военно-воздушными и военно-морскими силами США в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Учения проводились на юге американского штата — в заливе Аляска на побережье Берингова моря с использованием тихоокеанской объединенной базы ВВС и армии США «Эльмендорф-Ричардсон» под Анкориджем. По заявлению представителей американского командования,

3. Безопасность

эти учения не были ответом на повышение напряженности в отношениях США с другими странами [230].

Наряду с участием в учениях других стран НАТО, в частности в норвежских учениях «Холодный ответ», с 2007 г. **Канада** регулярно проводит свои ограниченные по масштабам учения «Операция Нанук» («Operation Nanook»). В них на выборочной основе участвуют ВМС и подразделения береговой охраны США и Канады, канадские рейнджеры, ВМС Дании и других стран. Учения предусматривают различные сценарии, в частности, перехвата подозрительного корабля, оказания содействия канадской горной полиции в обеспечении мер безопасности и т.п. Сценарий 2014 г. предполагал принятие мер в отношении судна, не подчиняющегося приказам береговой охраны, и спасение личного состава севшего на мель круизного судна. В учениях 2014 г. было задействовано 80 военнослужащих, 35 единиц бронетехники и 8 вертолетов [231]. Не отличались масштабностью и учения 2015 г.

В последние два года существенно возросли масштабы военной деятельности **России** в арктическом регионе. В 2012 г. возобновились дальние походы надводных кораблей Северного флота в Северный Ледовитый океан. В 2014 г. в его акваториях Северный флот проводил учения практически ежемесячно. В рамках состоявшегося в сентябре 2014 г. стратегического командно-штабного учения «Восток-2014» отряд боевых кораблей Северного флота совместно с судами Мурманского морского пароходства и ледоколами «Росатомфлота» доставил личный состав и технику тактической группы на остров Котельный (архипелаг Новосибирские острова) и провел боевые стрельбы зенитным ракетным комплексом «Кинжал» с большого противолодочного корабля «Адмирал Левченко». Впервые на остров Врангеля был высажен тактический воздушный десант из состава 83-й отдельной десантно-штурмовой бригады ВДВ и 155-й отдельной бригады морской пехоты Тихоокеанского флота.

По мере воссоздания инфраструктуры военных объектов в российской Арктике возрастают масштабы проводимых здесь учений. В сентябре 2013 г. на Чукотке на побережье бухты Провидение прошли первые крупномасштабные заполярные учения сил Тихоокеанского флота, в которых в общей сложности приняли участие более 50 боевых кораблей и судов обеспечения, около 30 самолетов и вертолетов, 15 тыс. военнослужащих и гражданских специалистов [232].

3.3. Северное оборонное сотрудничество

В марте 2015 г. в ходе внезапной проверки боевой готовности Арктической группы войск в составе боевых кораблей Северного флота, отдельных соединений Западного военного округа и Воздушно-десантных войск было задействовано 38 тыс. военнослужащих, 3360 единиц военной техники, 41 боевой корабль, 15 подводных лодок, 110 самолетов и вертолетов. В ходе учений отрабатывались вопросы усиления группировки войск на островах Новой Земли и Земли Франса Иосифа; перегруппировки войск специального назначения на большие расстояния; защиты Государственной границы РФ в воздухе и на море; прикрытия участков государственной границы на суше в условиях Крайнего Севера; развертывания системы всестороннего обеспечения межвидовой группировки войск; поражения группировки военно-морских сил условного противника и борьбы с его диверсионно-разведывательными группами. Впервые во внезапной проверке боеготовности Северного флота принимала участие отдельная арктическая мотострелковая бригада, дислоцированная в Алакуртти [233].

В сентябре 2015 г. в Арктике в течение недели прошли крупные морские учения, в ходе которых были выполнены десятки боевых упражнений, в том числе стрельбы крылатыми ракетами экипажами двух атомных подводных ракетных крейсеров проекта 949А «Антей». Всего в учениях было задействовано порядка 50 кораблей, подводных лодок и других судов, более 10 самолетов и вертолетов [234].

3.3. Северное оборонное сотрудничество

Относительно новым феноменом в последнее десятилетие стало развитие регионального сотрудничества в сфере безопасности и обороны пяти стран Северной Европы (Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция), а также в других региональных форматах — прежде всего, по линии стран Северной Европы и Балтии. Не все эти форматы имеют очевидное арктическое измерение, к которому, строго говоря, можно отнести только сотрудничество северо-европейских стран. Все пять участвующих в нем стран являются членами Арктического совета. Из них три северо-европейских государства (Дания, Исландия и Норвегия) входят в НАТО, три (Дания, Финляндия и Швеция) — в ЕС и два (Финляндия и Швеция) являются нейтральными государствами.

3. Безопасность

Военно-политические аспекты безопасности традиционно были исключены из мандата Северного совета министров¹. После окончания холодной войны страны Северной Европы выступили с рядом инициатив, направленных на налаживание сотрудничества между ними в области обороны и безопасности. В 1994 г. Швеция и Финляндия в целях сотрудничества в сфере военных закупок и снабжения вооруженных сил учредили Северное сотрудничество в сфере вооружений (NORDAC). В 1997 г. взаимодействие стран Северной Европы в рамках миротворческой деятельности ООН было структурировано в рамках Северного координационного механизма для поддержания мира (NORCAPS), штаб-квартира которого в 2000 г. была размещена в Стокгольме. В 2008 г. Швеция, Финляндия и Норвегия создали Северную структуру поддержки (NORDSUP), под эгидой которой должны были реализовываться проекты примерно в 140 «возможных или необходимых» областях военного сотрудничества.

Действие этих трех соглашений было прекращено 4 ноября 2009 г. в связи с подписанием 5 ноября 2009 г. министрами обороны пяти стран меморандума о взаимопонимании относительно развития *Северного оборонного сотрудничества* — НОРДЭФКО (NORDEFSCO) [235], основная цель и назначение которого «состоит в том, чтобы укреплять национальную оборону участвующих стран, выявлять сферы общей синергии и находить эффективные общие решения» [236], ориентированные на «практический уровень, достижение конкретных результатов» [235]. В соответствии со ст. 7 НОРДЭФКО открыто для участия третьих стран в совместных действиях или проектах «на основе прагматического подхода» [237].

У Северного оборонного сотрудничества нет постоянных структур и институтов. В его основе лежат регулярные встречи и контакты на военном и политическом уровнях, а также принимаемые на таких встречах решения. Председательство осуществляется по принципу ежегодной ротации (2013 г. — Финляндия, 2014 — Норвегия, 2015 — Швеция, 2016 г. — Дания). На политическом

¹ Северный совет министров — орган межгосударственного сотрудничества стран Северной Европы — был учрежден в 1971 г. Его членами являются Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция. В работе Совета также принимают участие представители Аландских островов, Гренландии и Фарерских островов. Учреждению Северного совета министров предшествовало создание в 1952 г. межпарламентского органа — Северного совета. См.: <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers>. (Примеч. отв. ред.).

уровне ответственность за деятельность в рамках НОРДЭФКО возложена на министров обороны, встречи которых проводятся дважды в год. На военном уровне за практическое сотрудничество вооруженных сил отвечает Военно-координационный комитет [235].

В основу НОРДЭФКО были положены предложения бывшего министра обороны (1979—1981 гг.) и иностранных дел (1987—1989 и 1990—1993 гг.) Норвегии Т. Столтенберга, изложенные в его докладе «Северное сотрудничество в сфере внешней политики и политики безопасности» [238], подготовленном по поручению министров иностранных дел стран Северной Европы и представленном на их внеочередной встрече в Осло 9 февраля 2009 г. Доклад содержал 13 конкретных предложений по укреплению сотрудничества на семи направлениях.

Не все предложения Столтенберга были приняты. В учредительных решениях НОРДЭФКО были намечены такие направления взаимодействия, как формирование скандинавских сил стабилизации с постоянным командованием, амфибийного подразделения, системы контроля обстановки в морских акваториях, осуществление совместного контроля воздушного пространства Исландии, сотрудничество в создании спутниковых систем. В 2011 г. была также одобрена декларация о солидарности, которая, однако, не предусматривает взаимные оборонные обязательства стран-участниц [239, р. 3].

Однако нереализованные положения доклада 2009 г. не сняты полностью с повестки дня. Их обсуждение продолжается, что подтвердил сам Столтенберг, выступая на сессии Северного совета 30 октября 2014 г. в Стокгольме: «Я с удовлетворением отмечаю, что некоторые из тринадцати рекомендаций доклада реализованы, а другие находятся в процессе рассмотрения. Я считаю чрезвычайно важным, что в 2011 г. было реализовано предложение принять декларацию о солидарности. Это заложило фундамент для дальнейшей работы» [240].

Столтенберг подчеркнул необходимость дальнейшего углубления сотрудничества стран Северной Европы по вопросам безопасности и обороны и предложил учредить с этой целью Комиссию северной обороны и безопасности. Комиссия определяла бы, «когда и как должны реализовываться конкретные предложения. [...] Каждое правительство назначило бы в нее по одному члену. Комиссия должна работать оперативно и уделять особое внимание конкретным планам Северного оборонного сотрудничества. Она

3. Безопасность

также должна охватывать такую важную сферу северной безопасности, как киберпространство» [241]. Это предложение получило поддержку в Северном совете. Б. Хардер, первый вице-президент Президиума Совета, сказал, что это — «лучший способ создать функциональную структуру для стимулирования оборонного сотрудничества» [242].

Столтенберг в то же время предостерег от придания региональному сотрудничеству антироссийской направленности: «Мы не можем не принимать к сведению то, что я бы назвал “демонстративной наступательной российской политикой”. (Однако. — *Авт.*) я с озабоченностью отмечаю, что некоторые используют эту сложную ситуацию, чтобы возродить риторику холодной войны. Было бы ошибкой заниматься формированием образов врага». Он также заявил, что не верит, что безопасность в Европе можно обеспечить без России или против нее: «Хотя мы признали необходимым ввести санкции ЕС, важно оградить наше двустороннее сотрудничество (с Россией. — *Авт.*) на Севере. У нас есть традиция диалога в северном регионе, которую мы должны продолжать с русскими» [241]. Столтенберг подчеркнул, что выступает за создание общих сил стран Северной Европы и одновременно — за сотрудничество с Россией в том, что касается обеспечения долгосрочной стабильности на севере Европы и в Арктике — политической, экономической и в сфере безопасности [242].

Ряд предложений Столтенберга, в частности, по распространению сотрудничества на сферу киберпространства и по формированию совместных подразделений в короткие сроки были включены в повестку дня НОРДЭФКО [243]. Однако его настоятельные советы не строить взаимодействие на антироссийской основе были проигнорированы на фоне украинского кризиса.

В рамках своего председательства в НОРДЭФКО в 2015 г. Швеция предприняла шаги, направленные на обеспечение «беспрецедентного уровня» оборонного сотрудничества. В частности, ею были выдвинуты инициативы по взаимодействию в сфере ситуационного анализа, контроля за воздушным и морским пространствами и совершенствования систем раннего предупреждения; по изучению возможностей формирования североевропейско-балтийской боевой группы (по образцу северной боевой группы Европейского союза под шведским руководством) [242].

10 апреля 2015 г. страны Северной Европы опубликовали совместное сообщение о достигнутых ими договоренностях по разви-

тию оборонного сотрудничества, в том числе в том, что касается совместных военных учений, в качестве «прямого ответа на агрессивные действия России». В сообщении указывается: «Политика России представляет серьезнейший вызов для европейской безопасности. Вследствие этого в последний год ситуация в области безопасности в сопредельных с северными странами зонах значительно ухудшилась. ...Мы должны быть готовы реагировать на возможные кризисы или инциденты» с учетом «провокационных российских действий вдоль наших границ и в непосредственной близости от стран Балтии» [244].

«Новая стратегия сотрудничества» включает: увеличение числа учений, совместную обработку киберинформации, объединенную систему обмена разведывательной информацией (включая обмен данными контроля за воздушным и морским пространствами), развитие промышленной кооперации, прежде всего в оборонном секторе. Финляндия и Швеция договорились проводить учения в соответствии со стандартами НАТО. В экспертных кругах высказывалось мнение, что «новая стратегия» НОРДЭФКО выглядит так, будто она предполагает подготовку Финляндии и Швеции к вступлению в НАТО [244].

Практически параллельно с формированием Северного оборонного сотрудничества активизировалось *взаимодействие стран Северной Европы и Балтии*, в том числе путем подключения стран Балтии к различным кооперационным форматам и программам в рамках НОРДЭФКО. Самостоятельный формат сотрудничества «восьмерки» стран Северной Европы и Балтии [245], включая программу совместного контроля за обстановкой в акваториях Балтийского моря и другие, становится заметным фактором формирующейся региональной архитектуры обеспечения безопасности и обороны.

«Восьмерка» стран Северной Европы и Балтии стала важной площадкой для согласования их политических подходов к северо-европейско-балтийскому региональному взаимодействию в более широком контексте европейских и международных отношений, включая сферу безопасности и обороны. В 2012 г. в Норвегии состоялась встреча министров обороны «расширенной восьмерки» с участием Великобритании, Германии и Польши. Средства массовой информации определили эту группу как «мини-НАТО», хотя альянс непосредственного отношения к ней не имел, а Норвегия и ее северные партнеры ясно дистанцировались от подобной конно-

3. Безопасность

тации. Тем не менее эта встреча обозначила вектор расширения региональной конфигурации сотрудничества за счет подключения к нему трех политически значимых членов НАТО.

Функционально повестка дня «восьмерки» все больше сосредотачивается на вопросах региональной (балтийской, а не арктической) безопасности и обороны. На встрече в ноябре 2015 г. министры обороны одобрили совместные предложения Литвы и Швеции о сотрудничестве в области безопасности и обороны. В частности, в рамках североευропейско-балтийской программы содействия предусматривается укрепить взаимодействие на таких направлениях, как противодействие гибридной войне, обеспечение безопасности в киберпространстве, проведение совместных учений и операций, обновление военно-технической базы и поставки вооружений. Министр обороны Литвы Й. Олекас заявил, что «изменившаяся ситуация в сфере безопасности требует развивать североευропейско-балтийское сотрудничество». В принятых предложениях сделан акцент на важности укрепления сотрудничества с НАТО со странами — партнерами альянса (прежде всего с Украиной) путем проведения совместных учений, расширения информационного обмена и предоставления больших возможностей государствам-партнерам [246].

Формирование региональных механизмов Северного оборонного сотрудничества во многом рассматривается странами Северной Европы как *компенсация бездействия НАТО в Арктике* [247, р. 11; 248, р. 5] (см. п. 4.4). При этом вариант создания на севере Европы своего рода «мини-НАТО» изначально был отвергнут прежде всего государствами региона, являющимися членами альянса. Так, согласно норвежской позиции, «Северное оборонное сотрудничество может рассматриваться как важное и желательное дополнение, но не как альтернатива членству Норвегии в НАТО» [249]. При этом *диалектика соотношения деятельности НОРДЭФКО и НАТО в регионе имеет комплексный характер*.

С одной стороны, формирование региональных механизмов сотрудничества и оперативного потенциала стран Северной Европы еще больше ослабляет и без того неубедительные аргументы в пользу прямого участия альянса в арктических делах. В то же время НАТО заинтересована в том, чтобы военно-политическая деятельность стран Северной Европы, осуществляемая на региональной основе, развивалась в общем русле поддержания трансатлантического единства и сочеталась с центральными установка-

ми альянса — как общеполитическими, так и связанными с обеспечением оперативной совместимости, взаимодополняемости и слаженности. С точки зрения Брюсселя, самостоятельная деятельность северных стран — членов НАТО и ее партнеров Финляндии и Швеции должна вписываться в формулу «НАТО-плюс», а не подменять Североатлантический союз, который в настоящее время «не имеет намерений» (Ф. Расмуссен) наращивать свое присутствие в регионе.

В случае же гипотетической перспективы активизации деятельности альянса на арктическом направлении ему пришлось бы решать сложные в политическом, военном и оперативном отношении проблемы и задачи «не/совместимости» с нейтральными странами, являющимися ключевыми участниками оборонного сообщества стран Северной Европы. В этом смысле только решение Финляндии и Швеции присоединиться к НАТО позволило бы разрешить сложившуюся интеграционную дилемму [247, р. 11].

В свою очередь, страны Северной Европы, как члены НАТО, так и нейтральные Швеция и Финляндия, развивая оборонное сотрудничество на региональной основе, одновременно стремятся обеспечить более тесные связи с НАТО. Оперативное взаимодействие является при этом центральным элементом, позволяющим увязать многоплановые региональные интересы безопасности в Арктике с развитием различных форматов сотрудничества западных стран в области обеспечения безопасности и обороны (национальных, региональных и коалиционных — в рамках НАТО). По мнению А.-Г. Стрём-Эриксен (министр обороны Норвегии в 2012—2013 гг.), оперативная «связка между национальными структурами и НАТО была бы эффективным в материальном отношении способом, чтобы лучше использовать ресурсы, которыми мы уже обладаем» [250]. Согласно концепции «рациональной обороны», авиабазы «Эрланн» и «Эвенес», расположенные за полярным кругом на побережье Норвегии в средней части страны, должны стать основными аэродромами базирования как норвежских самолетов F-35, так и объединенных ВВС НАТО во время проведения совместных учений. «Эвенес» также должна стать местом базирования дежурной эскадрильи авиационного компонента сил реагирования НАТО (Quick Reaction Alert squadron) [251].

Особый интерес участие в НОРДЭФКО представляет для нейтральных северных стран, поскольку позволяет им обеспечить более высокий уровень оперативного сотрудничества с НАТО, чем в

3. Безопасность

рамках обычных партнерских программ альянса, обходя при этом деликатные вопросы их нейтрального статуса и потенциального вступления в альянс [247, р. 10]. Примером может служить подключение всех северных стран, включая Финляндию и Швецию, к патрулированию воздушного пространства Исландии в рамках ежегодных учений ВВС НАТО «Iceland Air Meet» в феврале 2014 г.

Поскольку государства — партнеры НАТО не допускаются к миссиям развертывания вооруженных сил альянса, Североатлантический совет принял решение придать исландской операции статус учебно-тренировочного мероприятия в рамках программы «Партнерства ради мира» и НОРДЭФКО. Учения были также использованы для обсуждения широкого комплекса проблем региональной безопасности «северной пятеркой» в формате встречи министров обороны и иностранных дел в Рейкьявике.

Для Финляндии эти учения стали первым опытом участия в военно-воздушной операции НАТО (Швеция в 2011 г. входила в состав коалиции во главе с НАТО в Ливии). Для обеих стран подобное военно-оперативное сотрудничество с альянсом через механизмы НОРДЭФКО крайне важно с учетом завершения миссии Международных сил по содействию безопасности в Афганистане, в состав которых входили и их контингенты. Тем не менее возможности для подключения стран Северной Европы, не являющихся членами альянса, в операциях НАТО ограничены как национальным законодательством Финляндии и Швеции, так и правилами НАТО, особенно в том, что касается обеспечения защиты секретной информации и обмена данными [247, р. 9—10].

К тому же ряд членов НАТО не хотели бы развивать оперативное сотрудничество с нейтральными государствами Северной Европы в каких-то особых форматах, поскольку опасаются создать прецедент для стран других регионов (например, для Израиля) [252]. Показательно, что впервые идея подключения Финляндии и Швеции к патрулированию воздушного пространства Исландии была выдвинута в 2009 г. в докладе Столтенберга, но для ее практической реализации потребовалось пять лет согласований и поиска оперативных, правовых и технических решений.

Такое сотрудничество представляет интерес для НАТО, не имеющей официально сформулированной стратегии в отношении Арктики, но уделяющей внимание повышению уровня учебно-боевой подготовки, общей боеготовности и оптимизации оперативного развертывания на североевропейском арктическом театре

в ходе плановых учений. Программа учебно-боевой и оперативно-тактической подготовки альянса осуществляется в различных формах — как непосредственно в рамках учений НАТО (в том числе с привлечением стран-партнеров), так и путем участия в мероприятиях, организованных отдельными государствами-членами и странами-партнерами. С учетом ограничений на формирование собственной программы учебно-боевой подготовки и учений НАТО в Арктике (для этого не приняты соответствующие военно-политические руководящие решения) альянс сместил акцент на взаимодействие с отдельными странами-членами и «привилегированными партнерами» — Финляндией и Швецией, в том числе с одновременным задействованием форматов «Партнерства ради мира» и НОРДЭФКО.

До настоящего времени самыми масштабными на Крайнем Севере с участием НАТО являются главные зимние военные учения Норвегии «Холодный ответ» («Cold Response»), которые страна проводит ежегодно с 2006 г. и в которых участвует большинство стран НАТО. В 2014 г. в учениях приняли участие более 16 тыс. человек из 16 государств — членов НАТО (включая все арктические), Швеции и Швейцарии (Финляндия участвовала в предыдущих учениях). Масштабы «Холодного ответа», на которых отрабатываются действия военнослужащих всех родов войск и спецназа, постоянно расширяются. В 2006—2010 гг. в них участвовало 7—10 тыс. человек [253].

НАТО и государства — участники программы «Партнерство ради мира» являются официальными приглашенными участниками учений [254]. В плановых мероприятиях НАТО на 2016 г. учения «Холодный ответ» по-прежнему обозначены как национальные учения Норвегии. Их цель — «обеспечивать и сохранять военный потенциал в ходе осуществления операций высокой интенсивности совместными и объединенными силами в сложных условиях, ориентируясь на выполнение общей задачи и оперативную взаимосовместимость» [255].

Шведские военно-воздушные учения «Nordic Air Meet» в 2013 г. были преобразованы в многонациональные учения ВВС стран — участниц НОРДЭФКО «Арктический вызов» (Arctic Challenge) с участием государств — членов НАТО. В них задействованы подразделения ВВС США и их союзников, в частности Великобритании, а также самолеты ДРЛО «Авакс» альянса. На учениях отрабатываются задачи быстрого наращивания ВВС США и их союзников в

3. Безопасность

североевропейском регионе, подготовки личного состава для управления полетами, инженерно-технического обслуживания самолетов, а также для наземного обеспечения совместных воздушных операций союзников в арктическом регионе [256, с. 55—62]. В учениях 2015 г. приняли участие более 100 самолетов и 4 тыс. военнослужащих (в два раза больше, чем в предыдущих) девяти стран. Учения проводились в воздушном пространстве Норвегии (принимающая сторона), Финляндии и Швеции в целях «подготовки персонала и подразделений к планированию и осуществлению комплексных операций в тесном взаимодействии с партнерами из НАТО» [257].

Финляндия и Швеция приглашают представителей альянса на свои североарктические учения. Примером такого взаимодействия стал визит заместителя председателя Военного комитета НАТО генерал-лейтенанта М. О. Шислера и Генерального директора международного военного штаба НАТО Маршала авиации К. Харпера в Финляндию в период проведения в Заполярье учений «Джойнт Файрс» (Joint Fires, 25—27 ноября 2015 г.). Военные руководители НАТО обсудили с командующими ВВС и сухопутных войск Финляндии генерал-майором К. Яамери и генерал-лейтенантом С. Тойвоненом, а также с военным представителем Финляндии в ЕС и НАТО генерал-майором М. Никкила вопросы «практического укрепления военного сотрудничества и оперативной совместности НАТО и Финляндии» [258].

Крупнейшие командно-штабные учения ОВС НАТО «Трайдент Джанкче» (Trident Juncture) также обретают своего рода северное измерение. Так, в рамках учений 2014 г. осуществлялась проверка готовности штаба объединенного командования ОВС НАТО «Неаполь» к руководству межвидовой группировкой сил первоочередного задействования в ходе отражения нападения на одно из государств альянса в рамках ст. 5 Вашингтонского договора. В качестве типового сценария отрабатывались действия в условиях развития исходной военно-политической обстановки в условном регионе «Сколкан» на севере Европы в контексте частного варианта обострения межгосударственных противоречий в Балтийском регионе. Практические действия по развертыванию и организации работы передового межвидового штаба в условном кризисном районе отрабатывались на учебно-материальной базе объединенного центра разработки концепций боевого применения ОВС блока (Иотта, Норвегия) [259, с. 43—46].

3.4. Военно-стратегическая деятельность

После завершения миссии НАТО в Афганистане в альянсе было принято решение проводить «Трайидент Джанкче» раз в три года в качестве главного итогового мероприятия в рамках очередного этапа программы оперативной и боевой подготовки органов управления и воинских формирований. Первые такие учения были проведены в октябре—ноябре 2015 г. в Италии, Испании и Португалии. Принимающей стороной следующих учений 2018 г. станет Норвегия. В этих крупнейших зимних учениях в самой северной зоне ответственности альянса примут участие 25 тыс. военнослужащих стран НАТО [260].

3.4. Военно-стратегическая деятельность

В годы холодной войны Арктика и Северная Атлантика являлись главной ареной стратегического, в том числе ядерного, противостояния СССР и США — как «виртуального» (согласно принятым оперативным планам действий в глобальной войне), так и реального (в смысле соперничества в наращивании сил и средств, масштабных учений, ложных тревог и периодических коллизий). В течение 20 лет после окончания холодной войны в регионе происходило значительное сокращение ядерных потенциалов и обычных вооруженных сил России и США. Тем не менее сформировавшиеся в конце 1960-х и начале 1970-х гг. прошлого века концепции стратегической стабильности на основе взаимного ядерного сдерживания СССР и США остались по сути неизменными до настоящего времени. Изменилось лишь то, что в условиях широкого сотрудничества России и Запада эта модель как бы «ушла в тень» их повседневных отношений (хотя последний российско-американский Договор СНВ от 2010 г. в очередной раз данную модель закрепил).

В последние годы в контексте резкого обострения напряженности из-за кризиса вокруг Украины этот характер военно-стратегических отношения двух держав вновь вышел на передний план и принял форму нарастающего противостояния, особенно в Арктике. Его новые элементы в регионе обусловлены развитием стратегических оборонительных и наступательных обычных (неядерных) вооружений.

Дополнительно ситуация усугубилась в свете последствий глобального потепления климата и распространения представлений о грядущем дефиците углеводородного сырья (впрочем, малообос-

3. Безопасность

нованных). Эти соображения повысили привлекательность природных ресурсов арктического шельфа и морских коммуникаций. В обстановке роста напряженности отношений России и НАТО привлекательность Арктики воспринимается как повод для ужесточения соперничества России с остальными арктическими странами за контроль над регионом. Это ведет к заметной активизации военной деятельности и росту недоверия в отношениях государств. По этой причине военно-стратегическая деятельность России и стран НАТО в Арктике и Северной Атлантике ощутимо сказывается на перспективах международного сотрудничества в регионе.

Между тем освоение арктических природных богатств и коммуникаций невозможно без широкого сотрудничества государств региона. Попытка военного решения межгосударственных противоречий исключит возможность получения экономических выгод от использования Арктики. Хуже того, конфликт может быстро перерасти в глобальную войну ввиду геостратегического значения региона для высших интересов национальной безопасности сторон и его насыщенности самыми современными ядерными и обычными вооружениями и вспомогательными средствами.

Обеспечение общей безопасности государств региона предполагает меры ограничения там военной деятельности, укрепления взаимного доверия, предотвращения гонки вооружений и опасных инцидентов. В Арктике более чем в любом другом районе мира имеет место неразрывная взаимосвязь между укреплением общей безопасности государств и обеспечением их экономических интересов.

Наследие холодной войны [3, с. 59—64; 33, с. 473]

В годы холодной войны через Северный полярный круг были проложены запрограммированные в бортовые компьютеры межконтинентальных баллистических ракет (МБР) трассы взаимных ядерных ударов СССР (России) и США, что позволяло максимально сократить расстояние до военных объектов и административно-промышленных центров двух стран. Возможность обмена такими ударами — неотъемлемая часть политики взаимного ядерного сдерживания, предполагающей поддержание сторонами потенциала, необходимого для взаимного гарантированного уничтожения.

По кратчайшему расстоянию через Арктику и Северную Атлантику были проложены траектории полета баллистических ракет

подводных лодок (БРПЛ), планировалось нанесение ударов стратегической авиации двух держав с применением ядерных бомб, а с 1970—1980-х гг. — ядерных крылатых ракет воздушного базирования (КРВБ) большой дальности. Рубежи пуска последних пролегли над просторами Северного Ледовитого океана (СЛО). Для этого часть тяжелых бомбардировщиков и танкеров-заправщиков базировалась на арктических аэродромах (на Аляске и в Гренландии, на Кольском и Чукотском полуостровах) или должна была пользоваться ими как авиабазами «подскока». Над Арктикой регулярно осуществлялись тренировочные полеты дальних и средних бомбардировщиков США и СССР, нередко с имитацией выхода на курс применения ядерного оружия.

С 1960-х гг. СЛО и Северная Атлантика стали районом боевого дежурства американских и советских атомных подводных лодок с баллистическими ракетами (ПЛАРБ). На Кольском полуострове были расположены главные базы самого мощного флота СССР и России — Северного флота (СФ). Подводные ракетноносцы США выходили в северные моря (включая Берингово и Чукотское) с баз на обоих побережьях страны и в Великобритании (Шотландия). В 1970—1980-е гг. к ним присоединились английские и французские атомные подводные лодки с БРПЛ.

С 1970-х гг. с увеличением дальности БРПЛ американские стратегические ракетноносцы перестали патрулировать в СЛО. Их основными районами дежурства стали Атлантика и Тихий океан: дальность ракет «Трайидент-2» позволяла наносить удары по территории СССР даже от берегов Бразилии и Индонезии. Советские же подводные ракетные крейсера, которые раньше из-за недостаточной дальности ракет должны были выходить в Северную Атлантику, с увеличением дальности БРПЛ, наоборот, стали нести боевое дежурство преимущественно в СЛО под прикрытием сил и средств Северного флота и под защитой полярных льдов.

В 1980-е гг. в Арктике началось периодическое патрулирование американских многоцелевых атомных подводных лодок (АПЛ) с ядерными крылатыми ракетами морского базирования (КРМБ) большой дальности типа «Томахок», а советские многоцелевые подводные атомоходы с КРМБ стали выходить с баз на Кольском полуострове в Северную Атлантику. В Северном, Норвежском и Баренцевом морях периодически проходили учения американского Атлантического флота, включая авианосцы с ударной палубной авиацией, способной нести тактическое ядерное оружие (ТЯО).

3. Безопасность

Им противопоставлял свои масштабные маневры Северный флот в составе ракетных кораблей, подводных лодок и морской ракетно-авиации.

В годы холодной войны Арктика стала также полигоном для интенсивных испытаний ядерного оружия СССР. Архипелаг Новая Земля был вторым (после Семипалатинска в Казахстане) районом испытаний ядерного оружия. В 1958—1990 гг. здесь было проведено около 30% всех советских ядерных взрывов (224 из 715), в том числе испытание самой мощной в мире и истории термоядерной бомбы в 50 мегатонн 30 октября 1961 г. Арктика была полигоном испытаний баллистических ракет наземного и морского базирования, пуски которых осуществлялись с полигона «Плесецк» (Архангельская область), из акваторий Белого и Баренцева морей.

В условиях острого стратегического соперничества на север были обращены сектора обзора радиолокационных станций (РЛС) систем предупреждения о ракетном нападении (СПРН): американские в Клэр (Аляска) и Туле (Гренландия), советские в Оленегорске (Кольский полуостров) и Печоре (Архангельская область). На арктические азимуты были нацелены системы противоракетной обороны (ПРО) СССР и США. Для защиты от стратегической авиации в арктических регионах Советского Союза, а также в Канаде, Гренландии, Исландии и Норвегии были развернуты эшелонированные системы противовоздушной обороны (ПВО) Советского Союза и НАТО в составе сети РЛС, авиабаз истребителей-перехватчиков и позиций зенитных ракет. Здесь была создана эшелонированная система противолодочной обороны (ПЛО) стран НАТО. В ее состав входили несколько линий гидроакустического наблюдения (СОСУС) по рубежам Норд-Кап (Норвегия) — остров Медвежий и Гренландия — Исландия — Фарерские острова.

Многоцелевые подводные лодки стран НАТО старались «прицепиться» к советским стратегическим ракетноносцам на выходе из баз на Кольском полуострове или при проходе через линии СОСУС и сопровождать их на протяжении всего срока боевого дежурства. Перед ними ставилась задача уничтожить советские ракетноносцы в случае начала войны до пуска ракет. Лодкам-охотникам должны были помогать надводные корабли, базовая и палубная авиация ПЛО. Совершенствовались космические средства морской разведки и обнаружения атомных подводных лодок.

Соответственно главной задачей Северного флота было боевое обеспечение своих ПЛАРБ. С этой целью ракетonosцы сопровождались многоцелевыми АПЛ с ракетно-торпедным вооружением, перед которыми в мирное время ставилась задача «оттеснять» подводные лодки стран НАТО, а в случае войны — атаковать их до того, как они поразят советские ракетonosцы. Советские АПЛ также имели задачу поразить авианосцы и другие корабли стран НАТО, которые могли угрожать стратегическим подводным ракетonosцам СССР. Боевым кораблям с управляемым ракетным оружием (УРО), базовым морским бомбардировщикам и самолетам ПЛО Северного флота ставилась задача уничтожения авианосцев, кораблей, подводных лодок и авиации, а также баз ВМС и ВВС стран НАТО на берегах Арктики и Северной Атлантики.

Перед надводными, подводными и авиационными силами и средствами Северного флота ставилась также задача поиска, сопровождения, а в случае войны — уничтожения стратегических подводных ракетonosцев США и их союзников до запуска их БРПЛ. В случае большой войны многоцелевые подводные лодки СФ должны были выйти в Атлантику в целях нарушения морских коммуникаций стран НАТО. Наконец, авиация, корабли и подводные лодки советского флота имели задачу прямого противодействия авианосным и амфибийно-десантным соединениям НАТО с целью помешать нападению на военную и промышленную инфраструктуру Кольского полуострова и Архангельской области.

Несмотря на интенсивные учения обеих сторон, всеобъемлющее оперативное планирование и сложнейшее моделирование боевых действий в Арктике и Северной Атлантике, предсказать их начало, ход и исход было абсолютно невозможно. Эта задача усугублялась тем, что военно-воздушные и военно-морские силы СССР и НАТО были насыщены стратегическим и оперативно-тактическим ядерным оружием, применение которого было весьма вероятно уже на ранней стадии конфликта.

Без преувеличения можно полагать, что Арктика была зоной самого насыщенного, динамичного и прямого — а потому наиболее опасного — военного противостояния СССР и НАТО и прежде всего их стратегических и оперативно-тактических ядерных сил.

3. Безопасность

После холодной войны

За годы, прошедшие после окончания холодной войны, уровни военного баланса Российской Федерации и США—НАТО существенно снизились. Это сказалось в том числе на положении дел в Арктике. Уменьшилась интенсивность их военно-морской деятельности в регионе — коэффициент напряженности боевого дежурства стратегических и многоцелевых подводных лодок (т.е. процент постоянно развернутых АПЛ в море), масштабы и периодичность военно-морских учений, интенсивность полетов авиации. Россия и страны НАТО активно сотрудничали (особенно в 1990-е гг.) в безопасной утилизации отслуживших российских атомных подводных лодок, хранении и вывозе облученного ядерного топлива, ликвидации ракет, безопасной перевозки ядерных боеприпасов, повышении сохранности хранилищ ядерных материалов и боеприпасов.

О масштабах сокращения военно-морского присутствия держав в Арктике свидетельствуют, в частности, приведенные в табл. 3.1 сравнительные данные о количестве стратегических и многоцелевых атомных подводных лодок с баллистическими и крылатыми ракетами и торпедами России, США, стран НАТО (Великобритании и Франции) в середине 1980-х гг. и в настоящее время — с той оговоркой, что районы патрулирования морских стратегических сил стран НАТО, как отмечалось выше, расположены не в Арктике, а в Атлантике.

В середине 1980-х гг. Северный флот имел в боевом составе помимо атомных 55 дизельных подводных лодок, а также мощные надводные и воздушные силы: 80 крупных боевых кораблей с управляемым ракетным оружием, 12 десантных судов и около 200 малых и вспомогательных кораблей [261, р. 265]. Для поддержки с воздуха предназначались более 400 самолетов разведки и целеуказания, средних бомбардировщиков-ракетоносцев, тактических ударных самолетов и истребителей. Согласно планам того времени Северный флот мог быть усилен Балтийским (47 подводных лодок всех классов и 50 крупных боевых кораблей) и Тихоокеанским флотами (122 подводные лодки и 77 крупных кораблей).

Со стороны НАТО, помимо АПЛ, Северному флоту противостояли 77 дизельных подводных лодок, 270 крупных боевых кораблей (включая 5 авианосцев США) и 64 десантных судна. Палубная авиация насчитывала более 400 самолетов [261, р. 268].

3.4. Военно-стратегическая деятельность

Таблица 3.1. **ПЛАРБ и многоцелевые ударные АПЛ в составе Северного флота и военных флотов США и стран НАТО***

	В середине 1980-х гг.			В настоящее время		
	СССР	США	Страны НАТО	Россия	США	Страны НАТО
ПЛАРБ	40	31	9	7	6	4
Многоцелевые АПЛ	74	48	13	26	26	13

* В таблице учтены российские подводные лодки в составе только Северного флота, тогда как для США — в составе Атлантического флота, для Великобритании и Франции — все аналогичные средства в составе их флотов. С учетом сил и средств других флотов России и США, в частности на Тихом океане, эта картина выглядит иначе. — *Примеч. отв. ред.*

Источник: составлено на основе: [33, с. 475—476; 261, р. 265].

В настоящее время в состав СФ входят 20 крупных боевых кораблей (включая один авианесущий крейсер, 2 атомных крейсера и 4 десантных судна), 10 вспомогательных кораблей и 48 самолетов морской авиации [262, р. 187].

Атлантический флот США ныне располагает 46 надводными кораблями, в том числе 3 авианосцами, 32 крупными кораблями УРО и 9 десантными судами. Великобритания и Франция добавляют к этим силам 59 надводных кораблей: 3 авианосца, 50 кораблей УРО и 11 десантных судов [262, р. 54] (ВМС других северных союзников США по НАТО упомянуты ниже).

Следует отметить, что нынешние стратегические ракетно-ядерные силы Северного флота — это только часть, хотя и весьма значимая, морской составляющей российских стратегических ядерных сил (СЯС), в состав которых входят в общей сложности 11 ПЛАРБ (в составе Тихоокеанского флота есть 4 атомных подводных ракетноносца). В настоящее время стратегические подводные ракетноносцы СФ составляют около 20% всех стратегических сил РФ по носителям и 24% — по ядерным боезарядам. В ближайшее десятилетие из-за истощения технического ресурса будут выведены в отстой шесть ПЛАРБ проекта 667 БДРМ (Дельта IV). В соответствии с текущими программами модернизации в состав Северного флота в дополнение к одной новой стратегической подводной лодке проекта 955 («Юрий Долгорукий») будет введено еще три ракетноносца этого класса (и два — на Тихом океане).

3. Безопасность

Как правило, только 1—2 ПЛАРБ постоянно находятся на боевом дежурстве в Арктике и на Тихом океане [263, р. 21]. Для сравнения: в 1980-е гг. 10—12 ракетоносцев из 60 советских ПЛАРБ постоянно находились на боевом дежурстве в море. Из них преобладающая часть (около 70%) — в Арктике под защитой полярных льдов и Северного флота.

Считается, что в нынешних условиях имеющегося потенциала наряду с МБР наземного базирования и тяжелыми бомбардировщиками-ракетоносцами достаточно для надежного ядерного сдерживания и обеспечения стратегической стабильности. Однако неопределенность в оценке достаточности стратегических сил Северного флота вносит противолодочная деятельность сил стран НАТО.

Такая деятельность надводных кораблей и авиации стран НАТО в регионе заметно сократилась в последние десятилетия вследствие количественного сокращения сил и средств их флотов, а также из-за прекращения походов российских стратегических ракетоносцев и многоцелевых АПЛ за рубежи ПЛО Нордкап — Медвежий и Гренландия — Фареры. Выход российских многоцелевых АПЛ в Северную Атлантику тоже свернут до единичных походов. Однако патрулирование многоцелевых атомных подводных лодок стран НАТО у выхода из баз Северного флота и в районах боевого дежурства российских ПЛАРБ в арктических морях продолжается и создает опасность инцидентов и аварий атомных лодок.

Новые оборонительные и наступательные вооружения [3, с. 75—86]

Первая новая стратегическая проблема региона — разворачиваемая Соединенными Штатами система противоракетной обороны. Данная система в любом регионе Северного полушария будет рассматриваться Россией в качестве угрозы ее потенциалу ядерного сдерживания. Особенно это относится к размещению ударных компонентов ПРО в Арктике, в прилегающих к ней акваториях и прибрежных районах. В результате Арктика может превратиться из транзитной зоны, которую пересекают маршруты бомбардировщиков и траектории МБР и БРПЛ, в зону непосредственного применения средств ПРО и ПВО. Концентрация этих средств будет значительно повышена из-за необходимости морского и авиационного прикрытия кораблей с информационными и боевыми ком-

понентами ПРО. А для их нейтрализации потребуются существенно усиленные составы всех боевых и обеспечивающих средств Северного флота. Тем самым Арктика может стать ареной новой многофакторной гонки вооружений.

В соответствии с планами администрации президента Барака Обамы по развертыванию ПРО дальнейшее наращивание стратегических противоракет МГБИ¹ на Аляске (Форт Грили) и в Калифорнии (Ванденберг) приостановлено. В качестве резерва достраиваются 14 пусковых шахт для противоракет на Аляске. Считается, что таким образом обеспечивается защита территории США от одиночных пусков МБР (например, из Ирана или КНДР). Испытательные запуски противоракет МГБИ продолжаются.

План развертывания ПРО США—НАТО в зоне Евроатлантики предусматривает три этапа. На первом для защиты Европы от иранских баллистических ракет средней дальности в Средиземном море развернуты корабли с информационно-управляющей системой ПВО—ПРО «Иджис»² и ракетами-перехватчиками «Стандарт-3» (СМ-3) в модификации Блок IА. На втором этапе в 2016 г. усовершенствованные перехватчики СМ-3 (Блок IБ) в наземном варианте и радар ПРО планируется развернуть в Румынии. На третьем этапе в 2020 г. предполагается разместить в Польше более эффективные противоракеты СМ-3 (Блок IА) и РЛС наземного базирования, а также их морской вариант на кораблях Атлантического флота США. Все эти системы ПРО предназначены для поражения баллистических ракет средней дальности на среднем участке траектории.

Вместе с наземными радаром и космическими средствами весь этот комплекс ПРО рассматривается Россией как направленный против ее ядерных сил сдерживания и представляющий угрозу стратегической стабильности и национальной безопасности.

Тем не менее объективный анализ показывает, что не только нынешняя, но и будущая американская ПРО на кораблях с системой «Иджис» СМ-3 (Блок IА³) в Северной Атлантике и арктиче-

¹ MGBI — mid-course ground-based interceptors.

² «Aegis» — система включает корабельные ракеты-перехватчики ПВО—ПРО типа «Стандарт» («Standard») и штатную информационно-управляющую систему, которая может быть интегрирована с внешней централизованной информационно-управляющей системой.

³ Более совершенная система антиракеты СМ-3 Блок IБ со скоростью, достаточной для перехвата МБР, была отменена в 2013 г.

3. Безопасность

ских морях не может угрожать российским МБР наземного базирования. Траектории полета МБР типа Р-36М (SS-18 по западной классификации), УР-100НУТТХ (SS-19), «Тополь» (SS-25), «Тополь-М» (SS-27) и «Ярс» (SS-27 mod 2) в направлениях на территорию США из позиционных районов РВСН, расположенных в европейской части России (не говоря уже о базах за Уралом), находятся на расстояниях 3600—4500 км от возможных районов нахождения кораблей с системой «Иджис». При выходе в космическое пространство над Северной Атлантикой и Арктикой их траектории будут пролегать на высотах 800—1200 км, т.е. вне зоны поражения противоракет СМ-3. Что касается перехвата системой «Иджис» российских БРПЛ, стартующих с подводных ракетоносцев Северного флота, то и такая задача была бы связана с огромной оперативной неопределенностью.

Необходимо учитывать, что из 97 кораблей ВМС США, которые в обозримом будущем могут быть оснащены системой «Иджис»/СМ-3, более 70% развернуто в Тихом и Индийском океанах и Средиземном море, вне досягаемости до российских МБР и БРПЛ Северного флота. На этих кораблях штатно только треть унифицированных пусковых установок имеют противоракеты «Стандарт», а в остальных размещены наступательные крылатые ракеты и противолодочные ракеты. Из наличного корабельного состава флота обычно не более 20—30% развертывается на передовых рубежах, а остальные находятся в базах или на переходе морем.

Таким образом, к 2020 г. из 48 кораблей Атлантического флота США с системой «Иджис», оснащенных 292 перехватчиками типа СМ-3 (Блок IА, Блок IБ и Блок IА), способных к перехвату ракет на среднем участке траектории, постоянно в Северной Атлантике и Арктике может поддерживаться не более 10—15 кораблей и 60—100 противоракет. При этом на оперативные возможности флота будут влиять сезонные погодные условия, включая ледовую обстановку.

Самое главное, эти несколько кораблей будут под постоянным мониторингом российских морских, воздушных и космических систем наблюдения, а в случае конфликта они немедленно станут целями основных подводных, авиационных, надводных и береговых ударных систем Северного флота, причем как обычных, так и оперативно-тактического ядерного класса.

Поэтому планируемая к развертыванию новая архитектура ПРО США, предусматривающая в том числе нахождение несколь-

ких кораблей с системой «Иджис» в северных морях, не окажет существенного влияния на российский потенциал ядерного сдерживания. Тем не менее с учетом предстоящего осуществления российских мер противодействия такой системе ПРО с применением боевых и обеспечивающих средств Северного флота в Арктике возможен новый противоракетный кризис в отношениях России и США.

Вторая современная военная проблема региона связана с новейшими наступательными стратегическими вооружениями с неядерными боевыми частями. Инициатором развертывания этих систем являются США, хотя в последние годы их примеру следуют Россия и КНР. Такие системы условно разделяются на две категории. Во-первых, это развернутые ныне на подводных лодках, крейсерах, эсминцах и бомбардировщиках США высокоточные неядерные крылатые ракеты морского и воздушного базирования в суммарном количестве около 4000 единиц.

На высоком государственном уровне и независимыми специалистами России высказывается мнение, что массированный удар таких средств может за первые часы войны уничтожить порядка 80—90% российских стратегических ядерных сил (СЯС), причем без применения ядерного оружия [264]. При этом подразумевается, что неиспользованные СЯС США будут сдерживать ответный ядерный удар России, а в случае его нанесения — он будет отражен с помощью неядерной системы ПРО [265].

Кроме того, в США в разных экспериментальных стадиях идет развитие новых систем в рамках программы «Конвенциональный быстрый глобальный удар» (КБГУ)¹. Они могут быть приняты на вооружение после 2020 г. [266], хотя технические неудачи и сокращение военного бюджета влекут отсрочку реализации соответствующих программ. К таким средствам относятся в первую очередь испытания ракетно-планирующих (или аэробаллистических) систем с гиперзвуковыми аппаратами типа АНВ (Advanced Hypersonic Weapon) [267, р. 33—63], которые используют баллистические разгонные ступени и управляемые гиперзвуковые маневрирующие планирующие аппараты с обычной боевой частью.

Видимо, именно такие системы имел в виду президент Путин, когда писал в своей программной статье в 2012 г.: «Все это позволит

¹ CPGS — Conventional Prompt Global Systems.

3. Безопасность

наряду с ядерным оружием получить качественно новые инструменты достижения политических и стратегических целей. Подобные системы вооружений будут сопоставимы по результатам применения с ядерным оружием, но более “приемлемы” в политическом и военном плане. Таким образом, роль стратегического баланса ядерных сил в сдерживании агрессии и хаоса будет постепенно снижаться» [268].

Что касается крылатых ракет, то, как и в случае с ПРО, количественный масштаб возможного применения указанных вооружений непомерно преувеличивается путем игнорирования важных оперативных факторов. Для внезапного удара по российским СЯС надводные корабли не подходят — их массовое выдвижение на позиции в Черное и Балтийское моря, Северную Атлантику и Арктику невозможно скрыть, и это стало бы однозначным сигналом тревоги для Вооруженных Сил России, разрушив эффект внезапности. Такой эффект особенно необходим для удара дозвуковых крылатых ракет, подлетное время которых составляет 1,5—2 часа (в отличие от баллистических ракет, у которых такое время 15—30 минут). В условиях конфликта эти корабли стали бы целями массированных ударов российских противокорабельных торпед и ракет подводного, надводного, воздушного и берегового базирования, в крайнем случае — в оснащении тактическими ядерными боевыми частями.

Тяжелым бомбардировщикам потребуется нескольких часов для полета к рубежам пуска КРВБ, плюс 1,5—2 часа для достижения целей крылатыми ракетами. Их массовый налет тоже нельзя скрыть от разведывательных средств и РЛС ПВО, и с начала 1960-х гг. они уже не считаются оружием первого удара независимо от того, оснащены они ядерными или обычными крылатыми ракетами.

На многоцелевых атомных подводных лодках, которые способны скрытно выйти на рубежи пуска крылатых ракет, к 2020 г. будет размещено в сумме около 1600 КРМБ «Томахок». Из них 616 ракет находятся на переоборудованных четырех стратегических ракетоносцах класса «Трайдент/Огайо», которые будут выведены из боевого состава в 2025—2027 гг. Для размещения такого же числа КРВБ в «модульных секциях боекомплекта» АПЛ класса «Вирджиния» потребуется более 20 лет при намеченных темпах их строительства по одному в год.

Для удара по базам российских МБР из Тихого и Индийского океанов крылатым ракетам в обычном оснащении не хватает даль-

ности (1800 км). На 26 АПЛ Атлантического флота США приходится около 40% всех КРВБ, из которых постоянно в море обычно находятся порядка 30—40%, т.е. речь идет о залпе в составе примерно 250—300 ракет, а после 2025 г. — 150 КРВБ. Этого явно недостаточно для поражения российских МБР шахтного и мобильного базирования, не говоря уже об остальных объектах СЯС [269, с. 1, 4]. К тому же массовый нештатный выход подводных лодок из баз будет быстро обнаружен средствами разведки РФ и тоже сорвет внезапность нападения.

В оперативном отношении разоружающий удар с использованием таких систем по российским СЯС — крайне сомнительная концепция. Нарращивание морской группировки для удара займет слишком много времени и будет заметным для другой стороны, что даст ей возможность максимально повысить боеготовность своих войск и сил. Само нападение было бы растянуто по времени на много часов или даже дней, потребовало бы проверки результативности ударов и повторных пусков — и все это позволило бы другой стороне нанести ответный ядерный удар уже в ходе нападения.

Тем не менее, чтобы снять опасения по поводу вероятности применения таких средств, воздушно-космическая оборона (ВКО) России может быть полезной. При должном информационно-управляющем обеспечении системы типа «Панцирь-С1» и С-400 способны защитить от крылатых ракет мобильные и стационарные средства ядерного сдерживания (командные пункты, шахтные и мобильные МБР, базы подводных лодок и бомбардировщиков). Во всяком случае системы ВКО дадут больше времени для принятия решений и внесут значительную неопределенность в планы разоружающих ударов, что само по себе будет укреплять сдерживание.

Беспокойство российского руководства по поводу систем КБГУ вполне объяснимо. Правда, вопреки официальным суждениям, по разрушительной мощи обычные средства никогда даже отдаленно не приблизятся к ядерному оружию как в нанесении разоружающего удара по защищенным целям, так и в ударах по промышленным и населенным зонам. Однако в техническом плане перспективные ракетно-планирующие системы создают для обороны России специфические дополнительные проблемы. Впрочем, они имеют глобальный характер и в отличие от систем ПРО и КРВБ не связаны непосредственно с Арктикой.

3. Безопасность

Решения, основанные на сотрудничестве

Решение вероятных проблем, порождаемых развитием наступательных и оборонительных стратегических систем, следует искать не только на основе мер военного и военно-технического характера, но и на путях дипломатии как средства обеспечения общей безопасности государств региона, и прежде всего России и США. Россия получила бы крупный выигрыш, выступив инициатором таких шагов.

Система ПРО США и их союзников не способна отразить сколько-нибудь масштабный ракетно-ядерный удар России, но, будучи предназначена для защиты территории, создает большую неопределенность в долгосрочном плане. В то же время запретить заход кораблей США в Норвежское и Баренцево моря невозможно, поскольку это противоречит принципу свободы судоходства. К тому же там, по соседству с Северным флотом и растущей арктической военной группировкой России, расположены американские союзники, в отношении которых у США есть обязательства согласно Североатлантическому договору. Отделить американские корабли с ПРО от кораблей с другими классами УРО нельзя по техническим причинам (универсальные подпалубные пусковые установки для всех трех классов ракет).

Вместе с тем неопределенность будущего потенциала ПРО США можно снизить путем согласования мер доверия и технических критериев. Например, предоставление России возможности мониторинга испытаний системы СМ-3 позволит иметь гарантию того, что эта система не обладает способностью перехвата на активном (разгонном) участке траекторий МБР и БРПЛ. Такая договоренность снимет опасения по поводу развертывания таких противоракет в Польше и на кораблях в Северной Атлантике и Арктике. Что касается перехвата на среднем участке траектории, то совершенные системы преодоления ПРО на российских стратегических ракетах позволяют не беспокоиться о противоракетах СМ-3 и МГБИ в их планируемом количестве в Евро-Атлантике, Калифорнии и на Аляске.

Меры доверия и уведомления о массовом выходе флота США в Северную Атлантику и Арктику должны снять опасения не только в отношении быстрого наращивания кораблей с системой ПРО, но и по части угрозы внезапного нападения подводных лодок с применением КРМБ. Хотя АПЛ могут скрытно подойти к рубежам атаки,

3.4. Военно-стратегическая деятельность

их нештатный массовый выход из баз с Атлантического побережья США без соответствующего уведомления и разъяснения (будучи быстро обнаружен российскими средствами разведки) послужит для РФ сигналом тревоги.

В целом меры доверия в отношении деятельности военно-морских сил России и стран НАТО, согласование взаимного сокращения масштабов учений флотов, ВВС и других войск были бы исключительно полезны для разрядки военной напряженности в Арктике. Наряду с этим нужно подтвердить и детализировать Конвенцию о предотвращении инцидентов в открытом море и воздушном пространстве над ним от 1972 г.

Также меры доверия применимы и к переброске на передовые аэродромы значительного числа тяжелых бомбардировщиков с обычными КРВБ.

Угроза систем «Конвенционального быстрого глобального удара» не относится непосредственно к Арктике, но поддается ограничению на глобальном уровне. Чтобы предоставлять опасность разоружающего удара новые гиперзвуковые неядерные средства должны быть развернуты в большом количестве (минимум несколько сотен единиц). Их включение в потолки следующего договора СНВ значительно снизит масштаб их развертывания, чтобы не «ущемлять» будущую ядерную триаду США после 2020 г. Прецедент есть в новом Договоре СНВ от 2010 г.: стратегические баллистические ракеты ограничены потолками Договора независимо от того, какие на них боеголовки — ядерные или обычные. Правда, включение таких систем в соглашение предполагает выработку их юридического определения, как это сделано применительно к другим видам стратегических вооружений, охваченных Договором от 2010 г.

При наличии доброй воли ведущих держав это не составит большого труда. За 40 с лишним лет истории контроля над вооружениями им удавалось решать более трудные задачи. Главное условие состоит в решении руководства великих держав и их союзников перейти от курса конфронтации к политике обеспечения взаимной безопасности и сотрудничества на благо всех заинтересованных сторон.

4

Политика отдельных государств и организаций

4.1. США / 4.2. Страны Северной Европы / 4.3. Европейский союз / 4.4. НАТО

4.1. США

Политике США в Арктике в России посвящено немало публикаций [270, с. 45—54; 271, с. 55—64; 60, с. 104—120; 3, с. 142—155; 272, с. 95—139; 273; 274, с. 65—74; 275, с. 59—67; 62, с. 76—95]. Остановимся лишь на нескольких ее аспектах, представляющих интерес в контексте современной дискуссии:

- США и Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.;
- арктические стратегии США;
- континентальный шельф и общее наследие человечества;
- вопросы безопасности;
- урегулирование споров.

Многие авторы склонны преувеличивать значение региона для США, зачастую рассматривая через арктическую призму все или большую часть направлений американской политики — ресурсной, военной, морской и др. На деле все обстоит ровно наоборот. Арктическая идентичность не играет заметной роли в американской политике. Единственному арктическому штату страны — Аляске зачастую безуспешно приходится выступать в Вашингтоне в роли адвоката арктических интересов [276, р. 80]. Невелика роль арктической зоны в экономике США. Ее валовой региональный продукт составляет менее 1% валового внутреннего продукта страны [277, р. 27]. Жесткие экологические требования, неблагоприятные погодно-климатические условия, высокий уровень производственных и транспортных издержек, низкая плотность населения и отсутствие квалифицированных трудовых ресурсов, а также многие другие факторы делают инвестиции в американскую Арктику малопривлекательными для бизнеса. Добываемые здесь нефть и газ обладают низкой конкурентоспособностью на североамериканских рынках [31, р. 22—24].

4.1. США

С. К. Ознобищев отмечает (п. 3.1), что арктический регион никогда не рассматривался и не рассматривается в США в качестве самостоятельного и приоритетного направления военной политики и политики в области безопасности. Он обращает внимание и на то, что в документах стратегического планирования политики США, таких как национальная стратегия в области безопасности или национальная военная стратегия, Арктика или вообще не упоминается, или упоминается мимоходом. Если российские авторы порой стараются рассмотреть в американской политике изощренную стратегию с далеко идущим целями, то многие американские авторы, наоборот, бросают Вашингтону упрек в отсутствии какой-либо внятной стратегии в отношении региона [278, р. 1—2].

Конвенция ООН по морскому праву

Широко известно, что США не подписали и до настоящего времени не ратифицировали Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г.¹ (далее — Конвенция 1982 г.). Решение не подписывать ее в том виде, в каком был представлен ее последний вариант, было принято президентом Р. Рейганом в 1981 г. вскоре после его избрания президентом США. Возражения Вашингтона и ряда других развитых стран вызывали главным образом положения ч. XI Конвенции и приложений III и IV к ней, регулировавшие порядок освоения ресурсов международного района морского дна, принятия решений в Совете и Ассамблее Международного органа по морскому дну, проведения конференции по обзору выполнения Конвенции, вступления в силу поправок к ней, а также обязательства по передаче развивающимся странам технологий добычи ресурсов в глубоководных районах Мирового океана, несовместимые с рыночными принципами [279, р. 6].

Не желая разрушать достигнутый в ходе работы над Конвенцией баланс интересов, США не стали выступать против ч. XI и соответствующих приложений в целом, но сформулировали ряд поправок, принятие которых позволило бы им присоединиться к Конвенции. Переговоры на этот счет завершились в 1982 г. безрезультатно. США и ряд других развитых стран (в частности, Велико-

¹ Здесь и далее: Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву [59].

4. Политика отдельных государств и организаций

британия, Германия, Италия, Япония) не стали подписывать Конвенцию. В то же время президент Рейган сделал в 1983 г. заявление, согласно которому США будут соблюдать большинство ее положений, поскольку в них воплощены обычные нормы международного права.

В 1990 г. Генеральный секретарь ООН П. де Куэльяр инициировал проведение консультаций с целью добиться максимально широкого участия в Конвенции. В ноябре 1993 г. депозитарию были сданы документы о ратификации Конвенции 60-м государством. Через год после этого Конвенция должна была вступить в силу. В 1993 г. администрация Б. Клинтона заявила о готовности участвовать в консультациях с целью урегулировать вопросы, касающиеся международного района морского дна. По итогам переговоров в июле 1994 г. было подготовлено и открыто для подписания Соглашение об осуществлении ч. XI Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г. [280], участниками которого стали в том числе США.

Изменения, внесенные Соглашением в режим международного района морского дна — в порядок разработки его ресурсов, передачи технологий, формирования, финансирования и принятия решений в Международном органе по морскому дну — сняли высказывавшиеся США озабоченности. Эту позицию отстаивала не только администрация Клинтона, но в дальнейшем и все последующие администрации [118, р. 3; 281, р. 5—6]. Большинство развитых стран, не подписавших в свое время Конвенцию, ратифицировали ее на условиях Соглашения 1994 г.

Белый дом направил Конвенцию 1982 г. и Соглашение 1994 г. в Сенат на ратификацию в октябре 1994 г. [282]. Однако возглавлявший в то время сенатский комитет по международным делам Дж. Хелмс отказался назначить слушания по данному вопросу [283, р. 2]. После смены руководства комитета (в 2003 г. его возглавил республиканец Р. Лугар) ратификация Конвенции дважды обсуждалась в нем по инициативе президента Дж. Буша — в 2003—2004 и в 2007 гг. (в 2007 г. комитет возглавлял Дж. Байден). В обоих случаях комитет поддержал ратификацию: в 2004 г. единогласно, в 2007 г. — 17 голосами «за» против четырех. Однако ни в том, ни в другом случае республиканский лидер большинства не поставил данный вопрос на обсуждение Сената в полном составе. Согласно процедуре не рассмотренный данным составом Сената вопрос возвращается в профильный комитет [284, р. 1, 6; 285, р. 1;

286, р. 28; 287, р. 1]. В мае—июне 2012 г., учитывая обновившийся состав комитета по международным делам, председательствовавший в нем в то время Дж. Керри организовал еще одни — «ознакомительные» слушания по вопросу о ратификации конвенции [288; 289].

Суммируя материалы слушаний, а также публичную дискуссию в США, можно констатировать следующее:

Во-первых, в Соединенных Штатах существует широкая поддержка ратификации Конвенции 1982 г. [290]. В пользу ее ратификации высказывались все президенты США, начиная с 1994 г. Эта задача ставится в арктических «стратегиях» Вашингтона последних лет [116; 117]. В ходе слушаний в сенатских комитетах, включая комитеты по вооруженным силам и разведке [290, р. 15, 32], ратификацию поддержали все профильные ведомства, включая государственный департамент, министерства обороны и внутренней безопасности, ВМС, береговую охрану США, разведывательное сообщество, комиссию по вопросам политики в отношении океанов, которая включила данный вопрос в число основных приоритетов океанской политики США, и др. В пользу ратификации высказались все бизнес-сообщества, интересы которых могут быть затронуты положениями Конвенции, многочисленные неправительственные, в том числе экологические организации [290; 291; 292]. Результаты голосования в комитете по международным делам в 2004 и 2007 гг. свидетельствуют о наличии в Сенате межпартийного большинства, поддерживающего ратификацию.

Все эти годы ратификацию блокирует составляющая меньшинство в Сенате наиболее консервативная часть республиканцев, которых поддерживают консервативные силы в американском истеблишменте и общественных кругах [293; 294]. Поскольку этот вопрос ни разу не выносился на обсуждение и тем более не ставился на голосование Сената в полном составе, трудно с уверенностью говорить, достаточно ли этого меньшинства для блокирования ратификации, для которой необходимы минимум две трети голосов сенаторов. В любом случае лидеры республиканского большинства до настоящего времени использовали свои процедурные полномочия для того, чтобы не допустить обсуждения Конвенции 1982 г. полным составом палаты.

Во-вторых, одобренные комитетом по международным делам в 2004 и 2007 гг. проекты резолюций о ратификации Конвенции 1982 г. [295; 296] позволяют сделать вывод от том, что *бытующие*

4. Политика отдельных государств и организаций

представления о неприемлемости ряда положений Конвенции для США (в частности, концепции общего наследия человечества, деятельности Международного органа по морскому дну, необходимости выплачивать отчисления за разработку ресурсов шельфа за пределами 200-мильных зон, порядка разрешения споров и ряд других) *далеки от действительности*. Некоторые из этих вопросов рассмотрены нами ниже.

В-третьих, хотя ссылки на Арктику встречаются в документах слушаний главным образом в привязке к вопросам установления внешних границ континентального шельфа США и освоения его минеральных ресурсов, *арктический мотив не является главным в американской дискуссии о ратификации Конвенции 1982 г.* Главный же аргумент сторонников ратификации заключается в том, что *вследствие неучастия в Конвенции США остались в стороне от крайне важного для их интересов процесса прогрессивного развития международного морского права*, лишив себя возможности номинировать экспертов в состав Комиссии по границам континентального шельфа, судей — в Международный трибунал по морскому праву, не участвуя в работе Международного органа по морскому дну, в повседневной деятельности которых применяются и интерпретируются положения Конвенции 1982 г. Американские компании ограничены в возможности участвовать в конкурсах на получение лицензий на участки в районах под управлением Международного органа по морскому дну [118, р. 7; 286, р. 27].

Арктические стратегии

Документы стратегического планирования арктической политики США отличаются последовательностью и высоким уровнем преемственности. На протяжении почти полувека ее основные направления и цели остаются фактически неизменными, хотя в зависимости от международной обстановки и меняющихся в последнее время климатических условий в регионе меняется их ранжирование, происходит дифференциация и конкретизация, эволюционирует содержание этой политики. Ранние документы, посвященные стратегии США в Арктике, в отличие от современных, отличались лаконичностью. Правда, и масштабы деятельности США и других стран в Арктике (как морской, так и сухопутной) в то время были намного более скромными.

В подписанном Г. Киссинджером в декабре 1971 г. решении Совета национальной безопасности — самом раннем из обнаруженных нами документов, которые могут быть отнесены к категории документов стратегического планирования арктической политики США, были определены три основные цели: *развитие при условии минимизации отрицательного воздействия на окружающую среду* (в то время в международном обиходе еще не утвердилась концепция «устойчивого развития»); *взаимовыгодное международное сотрудничество* и *обеспечение важнейших интересов безопасности, включая свободу судоходства и воздушных полетов* [297].

Десятилетие спустя, в апреле 1983 г. в период глубокого кризиса в советско-американских отношениях президент Рейган одобрил директиву в области национальной безопасности, посвященную политике США в Арктике, в которой очередность упоминания ее основных целей изменилась, а сам перечень несколько расширился. На первое место была поставлена задача обеспечения интересов безопасности США, включая свободу судоходства и воздушных полетов. На второе — развитие арктической зоны США при условии минимизации отрицательного воздействия на окружающую среду. На четвертое — содействие развитию взаимовыгодного международного сотрудничества. Список основных целей и направлений американской политики в Арктике пополнился поощрением *научных исследований*, необходимых для *расширения наших знаний* об арктической среде [298].

Через три десятилетия в подписанной в 2009 г. президентом Дж. Бушем «арктической» директиве в области национальной безопасности [116; 299] эти цели подверглись дальнейшей дифференциации, но в своей основе остались прежними:

- обеспечение национальной и *внутренней* безопасности США;
- защита арктической окружающей среды и сохранение ее живых ресурсов;
- устойчивое с экологической точки зрения управление ресурсами и экономическое развитие региона;
- укрепление институтов сотрудничества восьми арктических государств (Арктический совет);
- участие сообществ коренного населения в принятии решений, затрагивающих их интересы и
- интенсификация научных исследований и мониторинга в Арктике.

4. Политика отдельных государств и организаций

В действующей Национальной стратегии в отношении арктического региона, подписанной президентом Б. Обамой в 2013 г., цели США вновь сгруппированы в три основных блока: национальная и *внутренняя* безопасность; сохранение морской среды Северного Ледовитого океана и рациональное управление его ресурсами; наращивание регионального сотрудничества [117, р. 6—10]. Однако по своему содержанию стратегия 2013 г. не менее дифференцирована, чем директива 2009.

При сохранении высокого уровня преемственности в том, что касается выделения *ключевых направлений американской политики в Арктике — безопасность, устойчивое развитие, научные исследования и международное сотрудничество*, — анализ содержания доктринальных документов США позволяет проследить их эволюцию за последние четыре с лишним десятилетия.

Во-первых, существенно диверсифицируется понимание основных задач в области безопасности. Необходимость поддержания на достаточном уровне систем стратегической обороны США, а также обеспечения свободы судоходства и воздушных полетов остается инвариантной составляющей понимания *национальной* безопасности в Арктике. В то же время существенно возрастает значимость невоенных аспектов (*внутренней*) безопасности США в арктическом регионе, включая обеспечение *энергетической и экологической безопасности*, контроля за надводной обстановкой в целях пресечения трансграничной преступной деятельности. Оптимальным способом решения *всех* вопросов безопасности, включая военные, считается наращивание двустороннего и регионального сотрудничества.

Во-вторых, все более приоритетное значение уделяется задачам по сохранению морской среды Северного Ледовитого океана на основе комплексного (экосистемного) подхода к природопользованию и ужесточения природоохранных требований ко всем видам экономической деятельности.

В-третьих, существенно возрастает значимость международного и регионального сотрудничества на основе положений международного морского права: укрепление Арктического совета, ратификация США Конвенции 1982 г., развитие сотрудничества по вопросам арктической повестки дня с неарктическими государствами в соответствующих форматах, в частности, в рамках Международной морской организации. *Укрепление Арктического совета*

4.1. США

как основного форума регионального диалога и сотрудничества¹ рассматривается в том числе через призму продвижения основных целей арктической политики США на основе сотрудничества государств региона. В приоритетах американского председательства в Арктическом совете в 2015—2017 гг. — улучшение экономических условий и условий жизни населения Арктики, сохранение и обеспечение безопасности морской среды Северного Ледовитого океана, рациональное управление его ресурсами, адаптация к последствиям климатических изменений [300] — и их конкретизации [301] легко просматриваются основные цели американской арктической политики, сформулированные в стратегии 2013 г.

Отдельные аспекты политики США

Континентальный шельф и общее наследие человечества. В п. 1.3 отмечалось, что США отдают предпочтение установлению внешних границ их континентального шельфа в Арктике на основе положений ст. 76 Конвенции 1982 г. Исследование, проведенное А. И. Губановым, показывает, что данная политика является последовательным продолжением линии, которой США следовали в ходе всей работы над Конвенцией. Они никогда не ставили под сомнение ни отдельные положения ст. 76, ни статью в целом, но рассматривают ее положения как отражающие нормы обычного международного права [60, с. 117—120].

Впрочем, по свидетельству Дж. Беллингера, руководившего в первой администрации Буша обзором международных соглашений, которые следовало направить на ратификацию, в ходе дискуссий на эту тему рассматривались различные варианты установления внешних границ континентального шельфа США (не только в Арктике): опираясь на нормы обычного международного права, на положения Конвенции 1958 г. о континентальном шельфе, в которой участвуют США, и на основе положений ст. 76 Конвенции 1982 г. В конечном итоге осознанный выбор был остановлен на

¹ Ряд авторов высказывают сомнения в искренности намерений США, поскольку Вашингтон возражает против придания Арктическому совету статуса полноценной международной организации ([275, с. 61]). Однако данная позиция является не специфической чертой американской политики в отношении Арктического совета, а отражением общего подхода Вашингтона к международным организациям, что не мешает Арктическому совету играть заметную роль в укреплении доверия между участниками, развитии сотрудничества и принятии совместных решений. См.: [36, с. 14].

4. Политика отдельных государств и организаций

Конвенции 1982 г., соблюдение положений которой обеспечивало бы не только оптимальное обеспечение национальных интересов США, но и максимально возможную правовую определенность статуса соответствующих участков морского дна — главное требование, которое в ходе обсуждений предъявляли представители американского бизнеса [118, р. 6—8].

Тогда же стало очевидно, что необходимость выплаты отчислений за пользование ресурсами шельфа за пределами 200-мильных зон, окрещенного в ходе дискуссий «ООНовским налогом», не была препятствием для поддержки Конвенции бизнес-сообществом, если в обмен оно получало ясный ответ на вопрос о том, в чьей юрисдикции находятся те или иные участки континентального шельфа и могут ли они быть оспорены другими государствами [118, р. 8—9]. Все эти выводы (но не только они) сыграли важную роль в принятии президентом Бушем решения о целесообразности ратификации Конвенции 1982 г.

Исследование Губанова также показало, что США с 70-х гг. прошлого века не просто соглашались, но последовательно поддерживали концепцию международного района морского дна как *общего наследия человечества*. В 1970 г. президент Никсон в заявлении по вопросам политики в области использования морей, океанов и их недр предложил всем государствам отказаться от притязаний на ресурсы морского дна за пределами 200-метровой изобаты и рассматривать эти ресурсы как общее наследие человечества. В декабре того же года Вашингтон поддержал Резолюцию Генеральной Ассамблеи ООН 2749 (XXV), провозглашавшую дно и недра глубоководных районов океана общим наследием человечества [60, с. 108—109].

Отказываясь в 1983 г. подписать Конвенцию, США возражали не против всей ч. XI, а только против ряда ее положений, которые касались условий эксплуатации ресурсов международного района. В ходе слушаний в сенатском комитете по международным делам в 2012 г. бывшая госсекретарь США Х. Клинтон подчеркнула, что США, начиная с президента Никсона, выступали за то, чтобы разработка ресурсов международного района осуществлялась под управлением международного органа и что соответствующие положения Конвенции 1982 г. не противоречат американскому законодательству [281, р. 5; 60, с. 115; 279, р. 11].

Соответственно Вашингтон никогда не ставил под сомнение легитимность Международного органа по морскому дну [29, р. 191].

4.1. США

Более того, до ноября 1998 г. США участвовали в его работе на временной основе, выполнив необходимые для этого формальности. Но поскольку Сенат до настоящего времени не ратифицировал Конвенцию 1982 г., США в 1998 г. лишились статуса временного участника и им пришлось довольствоваться статусом наблюдателя в Международном органе по морскому дну [279, р. ii, 2, 8—9, 13].

Вопросы безопасности. Все военные ведомства США в последние годы в своих оценках исходят из того, что *угрозы в Арктике, которые могут быть связаны с военной деятельностью других государств, как и вероятность межгосударственного вооруженного конфликта в регионе, находятся на относительно низком уровне* [302, р. 2, 8, 13, 15, 25, 31; 43, р. 2, 4; 22, р. 3, 6, 13] (см. также п. 3.1). Арктика не рассматривается в США как театр оперативной военной деятельности, но сохраняет свое военно-стратегическое значение (см. п. 3.4): здесь развернуты объекты американской системы раннего предупреждения о ракетном нападении, противоракетной обороны, совместно с Канадой осуществляется контроль за космическим, воздушным и надводным пространствами (НОРАД). В арктических водах продолжают патрулирование, хотя и менее интенсивное, чем в годы холодной войны, американские многоцелевые атомные подводные лодки. США сохраняют здесь потенциал для стратегической переброски сил по воздуху [180].

Вопрос о *свободе судоходства* и воздушных полетов, права на мирный и транзитный проход в том числе в арктических водах (см. п. 1.5) рассматривается в Вашингтоне в значительной степени через призму обеспечения международно-правовой законности их военно-морской и военно-воздушной деятельности [296, р. 11, 12, 20]. Данное обстоятельство объясняет и включение вопросов обеспечения свободы судоходства и воздушных полетов во все без исключения арктические стратегии США начиная с 70-х гг. прошлого века и их рассмотрение в контексте обеспечения национальной безопасности США в Арктике.

В то же время ВМС США не располагают силами и средствами (военными кораблями с ледовым укреплением, ледоколами) для осуществления в Арктике надводной конвенциональной (нестратегической) оперативной военной деятельности и не планируют их приобретение — во многом по причине того, что *регион рассматривается как периферийный с военной точкой зрения* [302, р. 12]. С учетом спокойной военно-политической обстановки и крайне небла-

4. Политика отдельных государств и организаций

погодных для военно-морской деятельности погодно-климатических условий планы США по военному строительству в Арктике исходят из достаточности имеющихся (точнее — отсутствующих) у них здесь сил и средств и в ближайшей перспективе не планируют их наращивание, как и наращивание военной инфраструктуры в регионе [43; 302; 22]. Эти оценки не менялись в последнее время в контексте осложнения отношений России с западными государствами на фоне украинского кризиса и реализуемой Российской Федерацией в настоящее время масштабной программы военного строительства в Арктике. Однако в перспективе их пересмотр военными ведомствами США не исключается.

Основные задачи в области обеспечения национальной и внутренней безопасности в Арктике с точки зрения Вашингтона предполагают сегодня обеспечение и укрепление здесь сил и средств для контроля за надводной обстановкой, авиационного и морского поиска и спасания, предупреждения и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф, обеспечения безопасности судоходства, наращивания *регионального сотрудничества* [302, р. 29—32]. Все это — задачи, которые должны решать в первую очередь силы береговой охраны [44] и власти Аляски. ВМС же призваны оказывать им посильное содействие.

В рамках подготовки к председательству в Арктическом совете (2015—2017 гг.) США выдвинули ряд инициатив по *укреплению регионального сотрудничества* в целях решения общих проблем безопасности. В частности, они предложили регулярно, раз в два года, проводить многосторонние учения в рамках соглашения стран Арктического совета о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике (2011 г.), ответственность за организацию которых брал бы на себя каждый новый председатель Арктического совета [207, р. 25], а также учредить *Арктический форум береговой охраны* [44, р. 27]. Такой форум был учрежден в 2015 г.

Мирное урегулирование споров в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву является одним из предметов острых споров в США в контексте дискуссии о ее ратификации. Анализ проекта резолюции о ратификации, принятого в сенатском комитете по международным делам в 2007 г., подтверждает это наблюдение. Предоставленное государствам право выбора из предложенных в Конвенции обязательных международных процедур урегулирова-

4.2. Страны Северной Европы

ния споров, влекущих за собой принятие обязательных для участников решений (Международный трибунал по морскому праву, Международный суд, арбитраж, специальный арбитраж), комитет предложил реализовать, остановив свой выбор на самом мягком из предложенных вариантов — специальном арбитраже. Одновременно комитет рекомендует в максимальной степени воспользоваться теми ограничениями и изъятиями из применения положений о международных процедурах урегулирования споров, которые предусмотрены Конвенцией, в частности, исключив из урегулирования на основе таких процедур споров, касающихся делимитации морских границ, военно-морской деятельности, а также споров, рассматриваемых Советом Безопасности ООН [296, р. 11—12, 16—18, 19; 285, р. 3; 286, р. 27—52].

В то же время в своих предложениях комитет не вышел за рамки положений Конвенции. Разумеется, в процессе ратификации эти предложения могут быть скорректированы Сенатом.

4.2. Страны Северной Европы

Датское содружество

Дания представлена в арктическом регионе своей провинцией — Гренландией. Другая ее заморская территория — Фарерские острова — тоже находится в высоких широтах, но южнее полярного круга. Обе территории получили права самоуправления в 1979 и 1948 гг. соответственно, а в 2009 и 2005 гг. эти права были еще больше расширены. В составе Датского содружества все три стороны — Датское королевство, Гренландия и Фарерские острова — равноправны, а отношения между ними юридически закреплены соответствующими соглашениями. Вопросы оборонной и внешней политики остаются в ведении Датского королевства, а право распоряжаться природными ресурсами перешло в компетенцию местных властей. Обе провинции в финансовом отношении зависят от датских субсидий. Предполагается, что в будущем они станут независимыми не только в политическом, но и финансово-экономическом отношении.

С 2003 г. представители Гренландии участвуют в переговорах Дании с иностранными государствами, если они затрагивают интересы острова. Подписанные по итогам переговоров соглашения подлежат ратификации гренландскими органами самоуправления.

4. Политика отдельных государств и организаций

Обе самоуправляющиеся территории Дании принимают участие в работе Арктического совета в составе датской делегации. В этой связи арктическая политика Дании приобрела двойственный характер. С одной стороны, она поддерживает стремление к усилению самостоятельности самоуправляющихся территорий, несмотря на малочисленность их населения¹, а с другой — твердо намерена сохранить свой статус арктической державы.

Гренландия считается перспективной с точки зрения запасов полезных ископаемых. Здесь найдены запасы золота, меди, редкоземельных элементов, железа, цинка, урана, поделочных камней. В 2001 г. национальная нефтяная компания Гренландии НУНОЙЛ (NUNOIL) пришла к выводу, что к северо-востоку от острова могут находиться богатые месторождения нефти. С 2010 г. Гренландия выдала несколько десятков лицензий на разведку нефти [303], но пока не найдено ни одно месторождение промышленного масштаба. Правительство Гренландии разработало Стратегию в области минеральных и нефтяных ресурсов, рассчитанную на 2014—2018 гг. [304]. Между Данией и Гренландией заключено соглашение о разделе будущих доходов от добычи полезных ископаемых: Гренландия получит в свое распоряжение первые 75 млн датских крон, а затем доходы будут поступать в датскую казну в размере, необходимом для компенсации ежегодных субсидий, предоставляемых Гренландии Королевством.

Первый документ по **арктической стратегии** Дании «Арктика в переломный период: проект стратегии для осуществления действий в арктической зоне» [306] был разработан в 2008 г. В августе 2011 г. вышла в свет «Датская арктическая стратегия на период 2011—2020 гг.» [307]. Первый документ был подготовлен при участии Гренландии, а второй — на трехсторонней основе, включая представителей Фарерских островов.

На разработку арктической стратегии Дании оказали влияние следующие факторы. *Во-первых*, изменение правового статуса Гренландии и Фарерских островов. *Во-вторых*, участие Дании в Арктическом совете (АС), Совете Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), ЕС, Северном совете и Совете министров северных стран, а также ратификация в 2004 г. Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (Конвенция 1982 г.). *В-третьих*, изменения, которые

¹ Население Гренландии — 57 тыс., Фарерских островов — 48 тыс. человек.

происходят в арктическом регионе и внушают надежду на его хозяйственное освоение уже в ближайшем будущем.

Арктическая стратегия Датского содружества разрабатывается по всем направлениям, которые входят в компетенцию АС, а также ряду важных для содружества специфических вопросов: «Все три части Королевства — Дания, Гренландия и Фарерские острова — имеют общие интересы и ценности, и все они несут свою долю ответственности за то, что происходит в арктическом регионе» [307, р. 7]. В преамбуле зафиксированы общие интересы Дании и ее заморских территорий. В качестве главной цели называются содействие устойчивому экономическому и социальному развитию арктического региона, приверженность принципам международного права. Признается, что в Арктике есть специфические риски и угрозы.

В стратегии признается важность *международного сотрудничества*, которое должно строиться на основе международного права. «Основная цель заключается в предотвращении конфликтов и милитаризации Арктики, а также в сохранении региона как зоны доверия, сотрудничества и взаимовыгодного партнерства» [307, р. 10]. Дана положительная оценка расширению возможностей использования новых морских маршрутов, которые позволяют сократить расстояние между тремя континентами и сэкономить до 40% времени и топлива.

Значительное внимание уделяется интересам *коренных народов Севера*. Подчеркиваются их неотъемлемое право использовать свои природные ресурсы и необходимость уважительного отношения к их культуре, традициям, образу жизни. Признается, что в Арктике усиливаются угрозы для сохранения самобытной культуры коренных жителей.

Приводится оценка *минеральных ресурсов* Арктики. По датским данным, в арктических месторождениях находится до 30% мировых неразведанных запасов газа и до 10% — нефти. При этом 97% этих запасов находятся в исключительных экономических зонах (ИЭЗ) прибрежных государств [307, р. 24]. Отмечается, что эти ресурсы должны осваиваться только на основе принципов устойчивого развития.

Подчеркивается необходимость защиты флоры, фауны и хрупкой арктической *природной среды*. Выражается озабоченность сохранением биологического разнообразия, повышением риска разливов нефти, увеличением нагрузки на арктическую природу. По-

4. Политика отдельных государств и организаций

сколькo использование живых морских ресурсов — основной фактор экономики заморских территорий Дании (на них приходится 85—90% их экспорта), Королевство настаивает на бережном отношении к арктическим экологическим системам. Необходимо сохранить их устойчивость, чтобы не нарушить механизмы восстановления популяций рыб и морских организмов. Дания разделяет подход других Скандинавских стран, предполагающий переход к рациональному, основанному на научных данных управлению живыми ресурсами.

Отмечается важность научных исследований в Арктике для устойчивого развития региона. Такое сотрудничество особенно успешно развивается с Швецией, Канадой и Россией, а также с Северным советом и ЕС, которые финансируют программы изучения Арктики. В 2011—2014 гг. Дания выделила 350 млн датских крон на изучение континентального шельфа [307, р. 14]. Дания намерена поддерживать развитие *туризма* в арктической и субарктической зонах и выступает за установление строгих стандартов для судов, осуществляющих плавание в арктических водах, и недискриминационных правил *судоходства*.

Дания предполагает развивать международное сотрудничество в целях:

А) стабилизации выбросов парниковых газов в атмосферу и ограничения потепления Земли уровнем не более чем в два градуса;

Б) обеспечения гарантий прав коренных народов;

В) укрепления Арктического совета, в том числе за счет повышения обязательности принимаемых Советом решений;

Г) укрепления сотрудничества с ЕС: Дания поддерживает разработку арктической стратегии ЕС, а также его участие в работе АС в качестве наблюдателя; в качестве ключевых партнеров Дании в регионе в стратегии выделены Канада, США, Норвегия и Исландия, в этом контексте упоминается и Россия;

Е) установления внешних границ континентального шельфа в Северном Ледовитом океане в соответствии с положениями Конвенции 1982 г., которую Дания ратифицировала в 2004 г.

Дания усиливает свое военное присутствие на Крайнем Севере. В 2008 г. был создан новый орган — Комиссия по вопросам обороны, которая разрабатывает политику в области обороны и безопасности Дании, включая Арктику. В докладе, опубликованном в 2009 г., указывалось, что Арктика может либо остаться регионом низкой напряженности, либо стать источником конфликтов. Роль

Дании как малой страны состоит в том, чтобы содействовать снижению напряженности. В 2009 г. датский парламент — фолькетинг принял решение сформировать к 2014 г. арктические силы Дании, основной целью которых является защита суверенитета в территориальных водах и воздушном пространстве Гренландии и Фарерских островов, а также патрулирование ИЭЗ Гренландии и рыбоохраненных районов (см. п. 3.2).

Оставаясь частью Датского королевства, Гренландия остается членом НАТО (в отличие от ЕС, из которого она вышла). Присутствие США в Гренландии регулируется соглашением 1951 г. В 2004 г. США, Дания и Гренландия заключили договор о модернизации радарной установки на военной базе США в Туле, которая с 2009 г. включена в систему ПРО США.

Итак, приоритетами Датского содружества в Арктике являются мирное урегулирование споров, защита природной среды, развитие экономики, энергетики и добычи полезных ископаемых устойчивым образом, содействие торговле, туризму, судоходству, образованию, научным исследованиям. В то же время Дания предпринимает меры по усилению своего военного присутствия в регионе, создает специальные силы, способные решать боевые задачи в суровых условиях Арктики. Она участвует в сотрудничестве в военной сфере с другими североевропейскими странами в рамках НОРДЕФКО (см. п. 3.3). Дания поддержала разработку в рамках Международной морской организации обязательного Полярного кодекса, выступает за повышение роли Арктического совета с тем, чтобы он принимал обязательные решения. Дания поддерживает стремление ЕС участвовать в деятельности АС в качестве наблюдателя (см. п. 4.3).

В 2008 г. Дания выступила инициатором и организатором в Илулиссате (Гренландия) конференции пяти арктических стран, имеющих прямой выход в Северный Ледовитый океан (Дания, Норвегия, Россия, США и Канада), по итогам которой была принята Илулиссатская декларация, в которой пять стран подтвердили свою приверженность упорядоченному урегулированию всех спорных вопросов на основе норм международного права. Швеция, Финляндия и Исландия не были приглашены на нее, оказались за рамками «пятерки». Дания в своей арктической стратегии выступила за сохранение формата «пятерки», так как считает, что есть вопросы, которые касаются только прибрежных стран (например, установление внешних границ континентального шельфа) [307, s. 62].

* * *

Подводя итоги, следует отметить следующие принципиальные моменты.

Основная задача Дании — сохранить, благодаря укреплению связей с Гренландией, статус арктической державы, соблюдая баланс интересов между Королевством и его заморскими территориями.

Своей приоритетной задачей в Арктике Дания считает охрану окружающей среды. Это накладывает свою печать на все измерения ее арктической политики.

Дания строит свою арктическую стратегию с учетом сотрудничества в рамках Арктического совета, Совета министров северных стран и других международных организаций и соглашений, в которых она участвует. Вместе с Гренландией она выступает за развитие «арктического окна» в программе Северного измерения. Эти позиции разделяет и Финляндия, которая инициировала политику Северного измерения.

Исландия

Исландия рассматривает себя как арктическую страну, тогда как «пятерка» прибрежных арктических стран считает ее страной субарктической, так как за полярным кругом лежит лишь небольшая часть ее территории (остров Гримсей). Поэтому она не была приглашена в арктический клуб пяти стран и оказалась в той же категории стран, что Финляндия и Швеция, но в отличие от них ее ИЭЗ все-таки простирается в арктические воды. Поэтому Исландия осталась крайне недовольной появлением формата «арктической пятерки». По мнению исландской стороны, такая позиция подрывает универсальность Арктического совета. Исландия претендует на то, чтобы стать местом проведения различных международных арктических форумов, а также транспортным узлом для морских и воздушных коммуникаций в Северной Атлантике.

Учитывая масштабы своего человеческого и экономического потенциала, Исландия вынуждена строить свою арктическую политику, опираясь на участие в Северном и Арктическом советах, СБЕР, Северном измерении. Подавая в 2009 г. заявку на вступление в ЕС, Исландия надеялась стать его полноправным членом. Несмотря на заинтересованность ЕС в присоединении Исландии,

эти планы пришлось отложить из-за разногласий по ряду вопросов (доступ к рыбным ресурсам Исландии, проблема возмещения убытков английских и голландских вкладчиков обанкротившегося исландского банка, требование ЕС уравновесить платежный баланс и государственный бюджет), и переговоры были заморожены.

В годы холодной войны на территории Исландии в Кефлавике располагалась военная база США. В 2006 г. США вывели свои ВВС из Исландии, после чего Рейкьявик обратился в НАТО и странам — партнерам по Северному совету с просьбой организовать патрулирование воздушного пространства страны.

Поскольку исландская экономика базируется на рыболовстве и туризме, то в своей арктической политике Исландия делает упор на охрану окружающей среды, проблемы климатических изменений, сохранение биологического разнообразия, устойчивое развитие, судоходство, учитывая при этом интересы двух важнейших отраслей своего народного хозяйства. Исландская политика в Арктике тесно корреспондирует с политикой Скандинавских стран. Основы этой политики были заложены в докладе Министерства иностранных дел Исландии «Север встречается с Севером — навигация и будущее Арктики» [308], посвященном двум самым важным с точки зрения островного государства темам: судоходству и охране окружающей среды.

Исландия объявила, что будет выдавать лицензии иностранным компаниям на проведение пробного бурения на нефть на исландском континентальном шельфе. К настоящему времени выдано несколько десятков лицензий на участки в ИЭЗ Исландии. Совместные исландско-норвежские исследования показали, что на континентальном шельфе острова имеются залежи углеводородов. В апреле 2009 г. Исландия направила в Комиссию по границам континентального шельфа представление о внешних границах ее континентального шельфа к западу и югу от рейкьявикского хребта.

Сознавая ограниченность своего экономического потенциала, Исландия стремится укрепить свою роль в Арктике преимущественно на основе *международного сотрудничества*. В стране был создан Северный научный форум, который представляет собой международную платформу для диалога между научными сообществами всех арктических стран. Раз в два года он организует Открытую ассамблею, на которой обсуждаются региональные проблемы и пути их решения.

Главными партнерами Исландии в Арктике являются страны Северного совета, Китай, а также самоуправляющиеся территории Дании — Гренландия и Фарерские острова. Сближение между Исландией и Китаем произошло на основе взаимной заинтересованности. Исландии нужны инвестиции, а Китаю нужна географическая опора для продвижения своих интересов в Арктике. В 2013 г. китайский премьер Вэнь Цзябао в ходе европейского турне посетил Исландию прежде, чем отправиться в другие европейские страны, продемонстрировав таким образом свои приоритеты. 15 апреля 2013 г. в Пекине было подписано соглашение о создании зоны свободной торговли с Исландией, которое вступило в силу с 1 июля 2014 г. Сегодня Институт полярных исследований Китая работает в Исландии на научно-исследовательской станции на северо-востоке острова. Китайская компания получила от Исландии лицензию на поиск и разведку углеводородов в акватории между Исландией и островом Ян Майен.

Концепция арктической стратегии Исландии обсуждалась в ее парламенте (Альтинг) в начале 2011 г. В своей резолюции от 28 марта 2011 г. Альтинг сформулировал 12 ключевых положений (принципов) арктической политики страны [71, р. 1—2; 10, т. 3, с. 600—603]. В соответствии с этим решением политика страны должна:

- 1) содействовать развитию и укреплению Арктического совета как самого важного консультативного форума по проблемам Арктики, а также содействовать принятию в нем международных решений по важнейшим вопросам, касающимся региона;

- 2) обеспечить статус Исландии как прибрежного арктического государства, северная часть ИЭЗ которого примыкает к Северному Ледовитому океану и которое влияет на принятие международных решений по Арктике в силу комплекса юридических, экономических и географических причин;

- 3) содействовать пониманию того факта, что при рассмотрении проблем экологии, экономики, политики и безопасности Арктику следует рассматривать как обширный район, включающий часть Северной Атлантики;

- 4) содействовать урегулированию разногласий в отношении Арктики на основе Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которая устанавливает правовые рамки для регулирования морской деятельности в области судоходства, рыболовства, добычи нефти, газа и других ресурсов на континентальном шельфе, разграничения

4.2. Страны Северной Европы

морских пространств, предотвращения загрязнения океана, проведения морских научных исследований и урегулирования споров в Арктике;

5) укреплять и расширять сотрудничество с Гренландией и Фарерскими островами;

6) поддерживать права коренных народов в Арктике, их прямое участие в принятии решений по региональным проблемам;

7) заключать соглашения и активизировать сотрудничество с другими государствами и заинтересованными сторонами по проблемам, касающимся интересов Исландии в Арктике;

8) использовать все имеющиеся средства для предотвращения вызванных хозяйственной деятельностью изменений климата и их последствий в целях повышения благосостояния жителей Арктики; ресурсы следует использовать таким образом, чтобы не наносить ущерб хрупким экосистемам, флоре и фауне; способствовать сохранению уникальной культуры и образа жизни коренных народов;

9) защищать интересы безопасности в Арктике и противодействовать любой форме милитаризации региона;

10) развивать торговые отношения между арктическими государствами;

11) расширять информированность граждан Исландии о проблемах Арктики и содействовать утверждению за границей имиджа Исландии как места проведения совещаний и конференций по проблемам Арктики;

12) активизировать консультации и сотрудничество по проблемам Арктики на национальном уровне.

Альтинг поручил министру иностранных дел реализацию и дальнейшее развитие арктической политики страны в сотрудничестве с другими министерствами и профильными парламентскими комитетами.

* * *

В настоящее время арктическое направление не является для Исландии главным приоритетом. Наиболее насущной для нее является проблема урегулирования государственного долга. Вопрос о вступлении в ЕС в настоящее время снят с повестки дня, так как Исландии не удалось добиться от ЕС уступок по вопросам рыболовства и предоставления финансовой помощи. Такую помощь

4. Политика отдельных государств и организаций

Исландия получила от Китая, который превратился в стратегического партнера острова. Тесное сотрудничество стратегического характера развивается между Исландией и странами — членами Северного совета, которые осуществляют воздушное патрулирование границ Исландии.

Исландия добивается того, чтобы ее статус был приравнен к статусу стран, входящих в «арктическую пятерку». Страна стремится стать местом проведения международных форумов по проблемам Арктики. Используя свое географическое положение, она претендует на роль важнейшего транспортного узла международных морских и воздушных коммуникаций в Северной Атлантике и Арктике.

Норвегия

Норвегия очень активно разрабатывает и реализует арктическую стратегию. Для нее это направление политики является, пожалуй, более высоким приоритетом, чем для других стран Северной Европы. Интересы Норвегии обусловлены тем, что нефтяные ресурсы Северного моря близки к исчерпанию. Вместе с тем эта страна обладает технологическим, финансовым и управленческим потенциалом, необходимым для разработки глубоководных месторождений в условиях Крайнего Севера. Норвежская «Статойл» в начале 1980-х гг. первой приступила к освоению углеводородных ресурсов на Севере на месторождении «Белоснежка», расположенном в Баренцевом море за полярным кругом. Вблизи норвежского города Хаммерфест находится самый северный в мире завод по сжижению газа. На данном этапе Норвегия не ставит задачу приступить к добыче нефти в районе Шпицбергена и других северных морей, за исключением Баренцева моря, но не исключает проведения геологической разведки и других научно-исследовательских работ.

Особенностью арктической политики Норвегии является тесное сочетание научно-технической, инновационной и экологической политики. Норвегия заявляет, что она рассматривает Арктику как регион, открытый для международного сотрудничества, в котором хозяйственная деятельность должна осуществляться исключительно на принципах устойчивого развития. Такая позиция вытекает из модели социально-экономического развития, принятой не только в Норвегии, но и в других странах Северной Европы.

Первый норвежский документ по **арктической политике** увидел свет в 2003 г., когда вышел доклад «Возможности и вызовы на Севере» [309]. В докладе были проанализированы все основные аспекты норвежской арктической политики, которые получили более подробную разработку в последующих документах: перспективы добычи углеводородов; обеспечение безопасности, в том числе ядерной; рыболовство; транспортная инфраструктура; экология и управление морскими ресурсами; научная база, необходимая для принятия решений; интересы коренных народов; специфика Шпицбергена; международное право; границы континентального шельфа; Баренцево сотрудничество и сотрудничество с Россией; экономические и административные вопросы освоения Севера.

Позднее Министерство иностранных дел Норвегии разработало новый доклад — «Баренц 2020», в котором была обоснована необходимость усиления научного обоснования арктической политики. В документе выдвигалось требование применения целостного, глобального подхода к Арктике, под которым имеется в виду совокупный учет всех аспектов хозяйственного вмешательства в регион: экологических, экономических, управленческих, социальных и др. В докладе признавалось, что добыча энергоресурсов в Норвегии будет перемещаться из Северного моря в Баренцево и, возможно, далее на север. Был выдвинут ряд предложений по развитию регионального взаимодействия, в том числе высказана идея создания норвежско-российской Поморской зоны экономического сотрудничества, представлен конкретный план действий, включая их финансирование.

В том же 2006 г. правительство Норвегии приняло Интегрированный план управления морской средой Баренцева моря и морской средой вокруг Лофотенских островов [310]. Этот план основывался на тех же предпосылках, что и предыдущие норвежские разработки по арктической политике. В частности, в нем была поддержана необходимость применения комплексного (экосистемного) подхода. Новое положение состояло в том, чтобы выделить на Крайнем Севере такие зоны, в которых предполагалось запретить добычу углеводородов, с тем чтобы не нанести ущерб экологическим системам и морским обитателям. Фактически это означало, что в Норвегии долгосрочные экологические соображения преобладают над соображениями краткосрочной экономической выгоды от добычи углеводородов. «В случае конфликта интересов преимущество будут иметь природоохранные соображения», — указывает-

4. Политика отдельных государств и организаций

ся в норвежской арктической стратегии, принятой в том же году [199, р. 8].

В 2006 г. правительство левого центра под руководством Й. Столтенберга приняло комплексный документ — Стратегия норвежского правительства на Крайнем Севере [199]. В нем обозначены следующие приоритеты политики: обеспечение суверенных прав в ИЭЗ страны; расширение арктических научных исследований и создание новых научных центров на Севере; создание условий для добычи энергоресурсов в Баренцевом море; сохранение природной среды и биоресурсов, защита сложившегося уклада жизни коренных народов Севера и развитие их культуры; развитие сотрудничества с Россией, особенно в области охраны окружающей среды и освоения природных ресурсов Арктики.

В 2009 г. был подготовлен новый правительственный доклад — «Новые обоснования арктической политики. Следующий этап политики правительства на Крайнем Севере» [311], в котором было выделено семь приоритетов: изучение климатических изменений и состояния окружающей среды; мониторинг морских пространств в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и обеспечения безопасности судоходства; эксплуатация офшорных месторождений только устойчивым образом и использование в Арктике возобновляемых ресурсов; расширение экономической деятельности (включая добычу нефти) в прибрежных районах; развитие инфраструктуры; обеспечение суверенитета Норвегии и развитие трансграничного сотрудничества; сохранение культуры и жизненного уклада коренных народов.

Оба документа — Стратегия норвежского правительства на Крайнем Севере 2006 г. и Новые обоснования арктической политики 2009 г. — разработаны на общей идейной платформе, которая вкратце сводится к следующему. Обладая огромными ресурсами Арктика требует научно обоснованного подхода, согласования различных направлений национальной политики, усиления защиты хрупкой арктической природной среды, обеспечения безопасности, использования кластеров, постепенного перехода к устойчивому развитию, международного сотрудничества в целях достижения важных для Норвегии целей. Концепция норвежской арктической политики основывается на применении экосистемного подхода, а общей целью является переход к устойчивому развитию региона.

Следует отметить, что приоритетное отношение к научным исследованиям и подготовке высококвалифицированных кадров является сердцевиной норвежской политики на Севере. Этим направлениям отводится стратегическая роль в дальнейшем экономическом и социальном развитии страны. Характерной чертой норвежской арктической стратегии является ее прагматичный характер. Планы ее осуществления детально проработаны, включая описание инструментов реализации как на норвежском, так и на международном уровне. Разрабатываются государственные программы.

Россия обозначена в норвежской арктической стратегии как главный партнер в Арктике, что обусловлено в первую очередь географическим положением двух стран. Баренцево море должно стать морем сотрудничества, утверждается в норвежской стратегии.

Как и другие страны региона, Норвегия подчеркивает свою **приверженность нормам международного морского права**, прежде всего Конвенции 1982 г.

Норвегия первой среди арктических государств получила положительное заключение Комиссии по границам континентального шельфа по ее представлению (см. п. 1.3). В 2007 г. Россией и Норвегией было подписано соглашение о разграничении морских пространств в Варангер-фьорде, в 2010 г. — в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане (см. п. 1.2).

Норвегия неоднократно высказывалась за сохранение Арктики в качестве региона с низким уровнем военных угроз, но считает необходимым усилить здесь свое **военное присутствие**, чтобы гарантировать суверенитет и обеспечить свободный доступ к природным ресурсам в пределах ИЭЗ. В феврале 2009 г. в северной Норвегии была открыта радиолокационная станция, способная отслеживать пуски баллистических ракет. Норвегия инициировала активизацию оборонного сотрудничества стран Северной Европы (НОРДЕФКО), одобренную в 2008 г. (см. п. 3.3).

Осло выступает за налаживание международного сотрудничества в целях развития Северного морского пути (СМП) при обеспечении должного уровня **безопасности судоходства**. Норвегия крайне заинтересована в создании российско-норвежского координационного поисково-спасательного центра в Баренцевом море и в районе Земли Франца Иосифа, выступает за объединение в единую сеть национальных систем наблюдения за судоходством и служб поиска и спасания всех циркумполярных стран.

4. Политика отдельных государств и организаций

Норвегия считает важным направлением арктической политики разработку общих для стран региона **природоохранных стандартов**, предлагает отслеживать передвижение всех танкеров и крупных сухогрузов валовая вместимость которых превышает 5 тыс. т. Норвежская навигационная система готова взять на себя мониторинг по маршрутам, пролегающим от Варде до Лофотенских островов. С 2003 г. норвежские и российские власти сотрудничают по вопросам морской безопасности и предотвращения аварий, а также ликвидации аварийных разливов нефти в Баренцевом море.

Норвегия исходит из того, что важнейшими инструментами регулирования **рыболовства** в Арктике являются Конвенция о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК), Смешанная российско-норвежская Комиссия и Конвенция о биологическом разнообразии. Точка зрения Осло состоит в том, что, прежде чем заключать новые соглашения о сохранении биологических ресурсов моря, надо обеспечить эффективное выполнение уже имеющихся договоренностей, регулирующих права и обязанности сторон, усилив контроль над их соблюдением.

* * *

У Норвегии не осталось спорных вопросов в арктической зоне, за исключением непризнанной рыбоохранной зоны вокруг архипелага Шпицберген. Первой среди арктических стран она получила положительное заключение Комиссии по границам континентального шельфа. Страна обладает опытом и технологиями глубоководного бурения на континентальном шельфе в высоких широтах. Несмотря на миротворческие заверения, именно Норвегия явилась инициатором расширения оборонного сотрудничества стран Северной Европы (НОРДЕФКО).

Арктическая политика Норвегии имеет комплексный характер и исходит из комплексного (экосистемного) подхода к природопользованию. Приоритет отдается охране окружающей среды и принципу устойчивого развития, что позволяет найти баланс между интересами нефтяной промышленности и рыболовства, которые в одинаковой мере важны для норвежской экономики.

Важной чертой арктической политики Норвегии является акцент на сотрудничестве с Россией.

Финляндия

Примерно треть территории Финляндии находится севернее полярного круга. Поскольку, как и Швеция, она не имеет прямого выхода в Северный Ледовитый океан, страна не считается прибрежным арктическим государством. Тем не менее Финляндия принимает участие в нескольких связанных с Арктикой международных организациях и форумах, таких как Арктический совет, СБЕР, Совет министров северных стран.

Финляндия была одной из восьми стран — учредителей АС. Как и Норвегия, она выступает за тесное сотрудничество в Арктике с Россией. Внешняя политика Финляндии отличается инициативным характером. Страна была инициатором программы Северного измерения политики ЕС. В 1993 г. она стала одним из учредителей Совета Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР) и во многом способствовала учреждению Арктического совета. В 1989 г. Финляндия предложила провести конференцию арктических стран, посвященную охране окружающей среды в Арктике. Эта конференция способствовала налаживанию сотрудничества, которое получило название «процесса Рованиеми». Этот процесс, посвященный прежде всего проблемам экологии в северных районах, стал своеобразной предтечей Арктического совета.

Вопросы развития арктических районов Финляндии поставлены на уровень общенациональной политики. На государственном уровне за сотрудничество в Арктике отвечают Министерство иностранных дел, выступающее в роли координатора деятельности в этой области, и Министерство охраны окружающей среды, которое отвечает за деятельность соответствующих рабочих групп Арктического совета.

Арктическая стратегия Финляндии была опубликована в декабре 2010 г. [312]. Она разработана по семи крупным направлениям: 1) обеспечение интересов страны в регионе (включая вопросы безопасности); 2) окружающая среда, изменения климата и поддержание биоразнообразия; 3) экономическая деятельность, арктический экспорт и ноу-хау; 4) арктические научные исследования; 5) транспорт и инфраструктура; 6) коренные народы Севера; 7) международное и региональное сотрудничество (включая взаимоотношения с различными институтами, в том числе с ЕС).

Перед опубликованием Стратегии при правительстве Финляндии был образован Консультативный совет по арктическим делам.

4. Политика отдельных государств и организаций

Летом 2009 г. в стране был назначен специальный посол, отвечающий за участие страны в арктическом сотрудничестве. Сама Стратегия была разработана рабочей группой, в которую вошли представители всех министерств. Документ был рассмотрен парламентом страны и получил его одобрение. Хорошо структурированная и в деталях проработанная Стратегия акцентирует глобальные перспективы арктического региона.

В Стратегии подчеркивается важность сохранения стабильности и мира в регионе. Признается существование угроз уязвимой природной среде Арктики. Приоритет отдается развитию судоходства и соответствующей инфраструктуры. Поддерживается участие коренных народов в международном сотрудничестве. Арктический совет рассматривается Финляндией в качестве главного форума для развития сотрудничества в регионе. Особенностью Стратегии страны является то, что она рассматривает арктическое сотрудничество как продолжение политики Северного измерения.

В Стратегии констатируется, что Финляндия не имеет территориальных претензий в Арктике, но стремится активно участвовать в арктическом сотрудничестве, опираясь на свои сравнительные преимущества. К ним относятся: специализация на судо- и ледокостроении, конструировании, строительстве судов специального назначения; наличие передовых морских технологий; опыт зимней навигации, организации системы наблюдения и коммуникаций в Финском заливе, созданной совместными усилиями России, Финляндии и Эстонии; обладание технологиями строительства различных объектов в суровых климатических условиях. Все это может быть с успехом применено в Арктике.

Любимым детищем внешней политики страны является программа Северного измерения. Хотя в полном объеме эту концепцию реализовать пока не удалось, она получила официальный статус. Сформированы четко работающие механизмы реализации в виде четырех партнерств: по экологии (2001 г.), в области здравоохранения и социального благополучия (2003 г.), по транспорту и логистике (2009 г.), по культуре (2010 г.). Сначала была предпринята попытка осуществлять ее как политику ЕС, а затем в период председательства Финляндии в ЕС в 2006 г. она была трансформирована в совместную политику четырех равноправных партнеров: ЕС, России, Норвегии и Исландии. В итоге Северное измерение превратилось в зонтичную программу для всех региональных программ и проектов, осуществляемых европейскими странами на Се-

вере Европы. С финансовой точки зрения наибольшее развитие получило партнерство по экологии. Для его реализации был создан специальный фонд при ЕБРР, в который удалось привлечь значительные финансовые ресурсы. Большинство проектов реализуется в России. Договоренности, достигнутые в рамках Северного измерения, реализуются на основе паритетного финансирования при участии ЕС, национальных бюджетов, кредитов МФО (ЕБРР, ЕИБ, НЕФКО и т.д.) и частных вложений. Финляндия рассматривает политику Северного измерения как важный инструмент сотрудничества с Россией.

Правительство Финляндии исходит из того, что значение Арктики в обеспечении энергетических потребностей стран ЕС будет возрастать. Уже сейчас Норвегия и Россия являются основными поставщиками углеводородов в ЕС, но обе страны намерены разрабатывать месторождения в высоких широтах. Следовательно, для ЕС будет усиливаться значение арктической политики, развития экономики и инфраструктуры региона, так как собственные нефтегазовые ресурсы ЕС, расположенные в основном в Северном море, сокращаются. В этой связи Финляндия полагает, что сотрудничеству с Норвегией и Россией следует отдать приоритет в рамках арктической политики.

Позиционирование Северного измерения как основного инструмента реализации арктической политики отвечает интересам Финляндии, поскольку ставит ее в центр арктической политики ЕС. В отличие от Арктического совета Северное измерение фактически уже охватывает все арктические страны вместе с ЕС. Закономерно поэтому, что Финляндия поддержала идею «арктического окна» в Северном измерении, предложенную Данией совместно с Гренландией. Данная концепция предполагает, что в рамках уже существующих четырех партнерств необходимо уделять внимание арктическим проектам. Для этого, с точки зрения Финляндии, важно учитывать четыре обстоятельства.

1. Необходимо учитывать специфику Арктики как удаленного региона с уязвимой природой и низкой плотностью населения. На приоритетном для Арктического совета экологическом направлении в рамках Северного измерения уже разработаны механизмы сотрудничества, включая финансирование. В его рамках осуществляются проекты по обеспечению радиационной безопасности в арктических регионах (на Кольском полуострове, в Архангельской и Мурманской областях). Мандат партнерства по экологии согла-

4. Политика отдельных государств и организаций

сован до 2017 г. Партнерство по здравоохранению и социальному благополучию учитывает интересы коренных народов Севера, которые есть во всех странах-участницах, кроме Исландии. По инициативе России в рамках Северного измерения налаживается сотрудничество в области телемедицины. Партнерство по культуре охватывает проекты развития культуры коренных народов Севера, т.е. оно с самого начала получило арктическое измерение. Партнерство по транспорту и логистике содействует развитию транспортной инфраструктуры в арктических и субарктических регионах. Оно охватывает вопросы безопасности на транспорте в Баренцевом регионе, что позволяет продлить транспортную сеть ЕС на север.

2. В рамках Северного измерения можно полнее использовать статус наблюдателя, которым обладают США и Канада.

3. Следует усилить координацию деятельности СБЕР, АС и Северного измерения. Такие совещания координационного характера уже проводятся. Их следует сделать более регулярными.

4. Программы ЕС, направленные на развитие регионального и трансграничного сотрудничества, можно использовать более эффективно для целей, которые могут быть поставлены в рамках «арктического окна» в Северном измерении.

Финляндия обладает значительными экспертными возможностями в развитии сотрудничества в полярных и приполярных районах. В Лапландии действуют несколько биологических станций. При Лапландском университете в Рованиеми создан Арктический центр, который проводит междисциплинарные исследования. На его базе создан Арктический информационный центр ЕС. В Оулу существует научный центр по проблемам медицины и здравоохранения в арктических условиях. Финляндия твердо поддерживает заявку ЕС на статус наблюдателя в АС.

Финская промышленность разработала современные технологии в таких областях, как производство оборудования с учетом арктических условий, например, полупогружаемые платформы для добычи нефти и газа на шельфе, ледоколы, суда специального назначения, технологии, направленные на охрану окружающей среды, и т.д. Она имеет опыт строительства объектов арктической инфраструктуры, а также транспорта и навигации в арктических водах.

Особое внимание в Финляндии уделяется проблемам малочисленных коренных народов Севера, прежде всего саамов (лопарей).

4.2. Страны Северной Европы

Финляндия ставит целью улучшение условий жизни этой народности и ее полной интеграции в устойчивое развитие Арктики. Финны участвуют в деятельности Саамского совета, в котором также представлены Норвегия, Финляндия, Швеция и Россия.

Осознавая себя малой европейской страной, Финляндия старается участвовать в решении крупных международных вопросов, опираясь на участие в таких организациях, как ЕС, СБЕР, АС, Северное измерение, Северный совет и Совет министров северных стран. Среди западных стран Финляндия позиционирует себя в качестве эксперта по вопросам сотрудничества с Россией, проявляя высокую активность в этом отношении. Вместе с тем в большинстве случаев она придерживается солидарной позиции со странами ЕС, что показало, в частности, ее присоединение к санкциям против России. Наряду с другими североευропейскими государствами Финляндия выступает за контролируруемую эксплуатацию природных ресурсов Арктики, принимая во внимание интересы будущих поколений, последствия для окружающей среды и коренных народов Севера.

Стратегия Финляндии определяет цели и инструменты ее политики в области безопасности, охраны окружающей среды, экономики, инфраструктуры, коренных народов, судоходства, участия в международных организациях и содействия арктической политике ЕС. Финляндия предлагает регулярно проводить саммиты арктических стран, а также обеспечить участие ЕС в деятельности АС в качестве наблюдателя, полагая, что это укрепит Арктический совет и упрочит в нем влияние Финляндии.

Финляндия озабочена тем, что интенсификация судоходства в северных морях влечет за собой усиление угроз для экологии Арктики, поскольку регулирование судоходства, навигационные услуги, службы поиска и спасания в настоящее время не адекватны потребностям, а современные технологии не позволяют эффективно бороться с разливами нефти в арктических морях. Финляндия признает, что Международная морская организация (ИМО) и Конвенция ООН по морскому праву создают достаточную юридическую основу для решения всех вопросов, касающихся судоходства в Арктике, и считает целесообразным участвовать в разработке соответствующих мер регулирования — гармонизации и обеспечении соблюдения правил судоходства.

Наблюдение за навигацией в Арктике и сотрудничество между соответствующими органами стран — это та область, в которой

4. Политика отдельных государств и организаций

финский опыт судоходства в ледовых условиях может принести заметную пользу, ведь опыт, полученный на Балтике тремя странами (Россией, Финляндией и Эстонией), можно применить и в Арктике. При этом можно использовать возможности как европейской спутниковой системы навигации «Галилео», которая позволяет повысить безопасность судоходства и оказать необходимую помощь в экстренных случаях, так и российской системы ГЛОНАСС.

* * *

Основой арктической стратегии Финляндии является ее согласование с политикой Северного измерения, которое должно стать ее стержнем. Наряду с Данией Финляндия выступает за открытие «арктического окна» в Северном измерении. Это расширит возможности по привлечению средств и организационных ресурсов ЕС в интересах достижения целей регионального значения, повышения значимости Северного измерения. Республика последовательно использует свое участие в ЕС для вывода своих национальных и региональных целей на уровень общей политики стран ЕС. Этот же алгоритм был в свое время использован ею при разработке и реализации программы Северного измерения. Несколько лет Финляндия добивается от Комиссии ЕС выделения Северного измерения в самостоятельную бюджетную строку.

Финляндия последовательно выступает за свободу судоходства в арктических морях.

Финляндия намерена играть активную роль в арктической политике ЕС.

Швеция

Швеция, как и другие североευропейские страны, строит свою политику в Арктике на основе участия в АС, СБЕР, Северном измерении, Совете министров северных стран, ЕС и его региональных программах. Она поддерживает предоставление ЕС статуса наблюдателя в Арктическом совете. Швеция наряду с Норвегией проявляет наибольшую заинтересованность в развитии оборонного сотрудничества стран Северной Европы (см. п. 3.3). С ее стороны это, по-видимому, связано с тем, что она является крупным производителем и экспортером продукции военного назначения, а создание совместных вооруженных сил даже ограниченного масштаба по-

зволяет расширить сбыт вооружений и сопутствующих материалов шведского производства.

Швеция приступила к разработке своей **арктической стратегии** позже, чем ее соседи по Скандинавскому полуострову и партнеры по Северному совету. В этом, по-видимому, сыграли роль следующие факторы. Во-первых, Швеция не имеет прямого выхода в арктические моря. Во-вторых, в отличие от Дании и Норвегии Швеция не обладает технологиями добычи углеводородов на шельфе. В-третьих, в Швеции снижается интерес к углеводородам, в которых видят источник загрязнения атмосферы. В стране разработана и успешно реализуется 15-летняя программа декарбонизации национальной экономики. Доля нефти и газа в качестве топлива для шведских ТЭЦ уже снизилась с двух третей в начале 1970-х гг. до трети в настоящее время. Сейчас Швеция с успехом принимает меры для перевода наземного транспорта на альтернативные виды топлива. В-четвертых, Швеция по экономическим и географическим причинам больше заинтересована в сотрудничестве в Балтийском регионе.

Швеция выбрала в качестве **приоритетов** своей политики в Арктике изучение изменений климата, экологическую ориентацию политики, устойчивое использование арктических природных ресурсов, гуманитарное измерение, учет интересов коренных народов, развитие конструктивного сотрудничества между странами — участницами Арктического совета, соблюдение международного права, прежде всего Конвенции ООН 1982 г. В период председательства Швеции в Арктическом совете был подготовлен второй доклад по человеческому потенциалу Арктики, в котором уделяется внимание интересам малых народностей. В рамках Арктического совета страна выступает за установление жестких экологических стандартов и ужесточение требований по сокращению эмиссии тепличных газов, за создание природоохранных зон, уменьшение химического загрязнения Арктики, сохранение разнообразия животного и растительного мира. По мнению Стокгольма, особое внимание следует уделить воздействию геологической разведки и добычи углеводородов на арктическую природу, экосистемному подходу к природопользованию.

Швеция считает необходимым усиливать научное изучение Арктики. Полярные исследования проводятся ею на основе наблюдений из космоса и с воздуха, экспедиций ледокола «Оден», предназначенного для проведения научных исследований в высо-

4. Политика отдельных государств и организаций

ких широтах. Шведская академия наук содержит научную станцию на Севере в Абиско. Принято решение построить две подводные лодки, чтобы использовать их для наблюдений за полярной морской средой.

Швеция рассматривает Арктический совет в качестве важнейшей площадки для развития международного сотрудничества, но полагает, что надо повышать эффективность его деятельности. Совершенствование работы Арктического совета Швеция связывает с решением ряда вопросов. В их числе:

- создание постоянного секретариата;
- дальнейшая реализация стратегического плана в области коммуникаций;
- более широкое предоставление населению информации по развитию сотрудничества и экологической ситуации в Арктике;
- регулярное проведение в Арктическом совете заседаний отраслевых министров, ответственных за реализацию соответствующих решений;
- улучшение координации действий между Арктическим советом, СБЕР, Северным советом, Советом министров северных стран, программами ЕС, прежде всего Северным измерением.

Все эти решения реализуются или уже реализованы (например, создан постоянный секретариат АС).

Впервые контуры шведской арктической политики были обрисованы в речи шведского министра иностранных дел (тогда это была Л. Фривальдс) в сентябре 2004 г. на встрече в Арктическом институте в Исландии. Она сделала акцент на Арктический совет, интересы коренного населения — саамов, а также необходимость развития добывающей промышленности на Севере таким образом, чтобы это не наносило ущерба биологическому разнообразию.

Арктическая **стратегия Швеции** [313, s. 43] была опубликована в мае 2011 г. Одновременно были обнародованы ее приоритеты на период председательства в АС. Согласно национальной стратегии Швеция заинтересована, прежде всего, в трех направлениях политики:

- наблюдение за изменением климата и охрана окружающей среды;
- экономическое развитие, осуществляемое устойчивым образом;
- улучшение условий жизни коренного населения.

4.3. Европейский союз

В стратегии подчеркивается также, что Швеция выступает за то, чтобы Арктика оставалась регионом с низкой политической напряженностью, чтобы все спорные вопросы решались мирным путем.

* * *

В настоящее время Швеция строит свою арктическую политику на основе участия в Арктическом совете, СБЕР, Северном измерении, Совете министров северных стран, а также ЕС.

Распространение традиционного сотрудничества североевропейских стран на военную сферу представляет для Швеции значительный интерес как для крупного производителя и экспортера вооружений.

4.3. Европейский союз

Впервые прямая рекомендация разработать арктическую политику Европейского союза (ЕС) была высказана Европейской комиссией (ЕК) и Высоким представителем ЕС по вопросам общей внешней политики и политики в области безопасности (далее — Высокий представитель) в марте 2008 г. в совместном докладе «Изменение климата и международная безопасность» [314, р. 11]. Рекомендация была одним из многих и отнюдь не центральным предложением этого документа. По итогам обсуждения в марте 2008 г. Европейский совет поддержал эти предложения, правда, не выделив при этом арктическое направление, и высказался за их дальнейшую проработку [315, р. 14].

Руководствуясь поручением Совета, ЕК приступила к подготовке тематического документа («сообщения») по арктической политике. Параллельно данный вопрос обсуждался в Европейском парламенте (ЕП), который принял в октябре 2008 г. первую резолюцию по вопросам международного регулирования и управления в Арктике. ЕП поддержал идею разработки самостоятельной и активной арктической политики ЕС. В качестве первого шага в этом направлении считалось важным получение ЕС статуса наблюдателя в Арктическом совете (АС) [27, р. 3].

Основы адресной политики ЕС в Арктике были сформулированы в ноябре 2008 г. в сообщении ЕК Европейскому парламенту и Совету «Европейский союз и арктический регион» [316] (далее — сообщение 2008 г.). Термин «арктическая политика ЕС» был ис-

4. Политика отдельных государств и организаций

ключен из названия этого и последующих документов Евросоюза. В них используются такие понятия, как политика ЕС «по арктическим вопросам» или «в отношении арктического региона». Однако в текстах документов ЕС, как и в документах арктических стран — членов ЕС [10, т. 3, с. 505—540], часто встречается термин «арктическая политика ЕС». Сообщение 2008 г. заложило основу «структурированного и скоординированного» подхода ЕС к вопросам арктической повестки дня. В нем был сформулирован ряд вопросов для дальнейшей более детальной проработки. Документ был поддержан Советом ЕС по общим вопросам и иностранным делам в декабре 2008 г., а в декабре 2009 г. после углубленного изучения и с учетом мнения ЕП был одобрен Советом министров иностранных дел [317].

Формализованная таким образом арктическая политика ЕС не являлась для него новой сферой деятельности. Евросоюз и до этого имел опыт участия в арктическом сотрудничестве — прежде всего в рамках политики Северного измерения (СИ)¹ и деятельности Совета Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), выделяя из своего бюджета значительные ресурсы на реализацию соответствующих проектов. ЕС активно сотрудничает с международными организациями, занимающимися арктическими исследованиями и разработками, вопросами безопасности судоходства, предотвращения и сокращения загрязнения морской среды [318].

Участие ЕС в арктическом сотрудничестве наряду с прежним опытом обосновывается его правами и обязательствами в соответствии с международным правом, его политическими приоритетами, в первую очередь в том, что касается сохранения окружающей среды и климата, финансовым вкладом в осуществление международной политики на этих направлениях, участием в научно-исследовательской деятельности, а также экономическими интересами [319]. Одним из декларируемых приоритетов Евросоюза является поддержка коренных народов Севера во взаимодействии с ними, с арктическими странами и организациями. В практической политике ЕС, в его северных и арктических программах особое внимание уделяется саамам — единственному коренному народу, проживающему как в странах в ЕС (Финляндии и Швеции), так и за его пределами — в Норвегии и России.

¹ В рамках СИ реализуются проекты сотрудничества России, Норвегии, Исландии, Финляндии, Швеции и ЕС. Канада и США являются наблюдателями.

Формирование арктической политики ЕС

С 2008 г. Евросоюз периодически проводит критический обзор и корректировку своей арктической политики, намечает основные направления деятельности в регионе. На основе поручений Совета ЕК совместно с Высоким представителем разрабатывает сообщения, в которых обозначаются приоритеты, направления, сферы деятельности, программы и применимые инструменты арктической политики. С учетом мнений и рекомендаций стран-членов и резолюций ЕП [320] Совет министров иностранных дел после обсуждения таких сообщений принимает заключения, которые становятся основой деятельности ЕС в Арктике.

График разработки и принятия документов помимо повестки дня ЕС, его институциональных и финансовых циклов учитывает график работы АС, министерские встречи которого проводятся раз в два года. Сообщения разрабатываются примерно за год до очередной встречи АС. Совет же рассматривает сообщения ЕК и Высокого представителя и рекомендации ЕП уже после проведения встречи АС и учитывает определенную на ней повестку дня на следующие два года и приоритеты нового председательства. В результате возникает довольно длительный временной разрыв между представлением сообщений и принятием заключений Совета. Поручения Совета по подготовке новых предложений исполняются Комиссией и Высоким представителем как минимум в течение полутора лет, а после их внесения «работают» де-факто, но официально утверждаются только через год-два.

Возможности Европейского парламента непосредственно влиять на арктическую политику ЕС ограничены, поскольку он обладает только консультативными полномочиями, реализация которых к тому же зависит от графика встреч Арктического совета. По существу, Совет ЕС принимает во внимание рекомендации Европарламента лишь тогда, когда поручает Комиссии и Высокому представителю подготовить новые предложения. Тем не менее, хотя резолюции ЕП не влияют непосредственно на решения Совета, парламентские рекомендации учитываются в ходе подготовки сообщений ЕК и Высокого представителя и, соответственно, в решениях Совета.

В мае 2014 г. Совет министров ЕС поручил Комиссии и Высокому представителю подготовить предложения по дальнейшему развитию «интегрированной и взаимосвязанной арктической поли-

4. Политика отдельных государств и организаций

тики» [321, р. 3]. В этой связи Президент ЕК Ж.-К. Юнкер обратился к Европейской внешнеполитической службе (ЕВПС) с предложением согласовать будущее распределение задач и компетенций.

В итоге *центральным органом по разработке, координации и реализации арктической политики ЕС является Европейская комиссия*. Совместно с Высоким представителем, который одновременно занимает пост вице-президента Комиссии, она готовит предложения, рекомендации и рабочие программы. Основными исполнителями арктической политики Евросоюза являются участвующие в работе Арктического совета генеральный директорат ЕК по морским делам и рыболовству (DG Mare) и ЕВПС [322, р. 15]. Но к планированию и осуществлению деятельности ЕС на конкретных направлениях подключаются и другие подразделения Комиссии, в частности генеральный директорат по вопросам окружающей среды.

Сообщения ЕК и Высокого представителя могут рассматриваться как стартовые ориентиры и установки арктической политики ЕС и ее развития. Условно эволюцию арктической политики ЕС до настоящего времени можно разделить на три этапа, обеспеченные соответствующими политическими документами.

I этап (начальный):

- март 2008 г.: доклад ЕК и Высокого представителя «Изменение климата и международная безопасность»;
- октябрь 2008 г.: резолюция ЕП по вопросам международного регулирования и управления в Арктике;
- ноябрь 2008 г.: сообщение «Европейский союз и арктический регион»;
- декабрь 2009 г.: заключения Совета министров иностранных дел по вопросам Арктики.

II этап (развитие):

- январь 2011 г.: резолюция ЕП «Устойчивая политика ЕС для Крайнего Севера»;
- июнь 2012 г.: сообщение «Развитие политики Европейского союза в отношении арктического региона»;
- май 2014 г.: заключения Совета министров иностранных дел по развитию политики ЕС в отношении арктического региона.

III этап (обзор и корректировка):

- март 2014 г.: резолюция ЕП «Стратегия ЕС для Арктики»;
- подготовка нового сообщения к 2016 г.

Основы арктической политики ЕС

Изначальная мотивация для разработки нового — арктического — направления общей внешней политики и политики ЕС в области безопасности была сформулирована в краткой рекомендации мартовского доклада 2008 г.: «Разработать арктическую политику ЕС, ориентированную на меняющуюся геостратегию арктического региона и принимая во внимание среди прочего доступ к ресурсам и открывающиеся новые торговые пути». Однако изменение климата и связанные с ним глобальные вызовы и вызовы для безопасности, вошедшие во второй половине 2000-х гг. в центральный круг повестки дня ЕС, скорее стали удобным поводом для разработки арктической политики Брюсселя. Доступ к ресурсам и использование торговых путей — главные аргументы в пользу ее формулирования — не были включены в текст первого «арктического» сообщения в ноябре 2008 г. Интерес ЕС к региону в этом сообщении обособывался [316, р. 2]:

- «неразрывной связанностью» ЕС с арктическим регионом;
- непосредственным отношением к Арктике таких направлений политики ЕС, как охрана окружающей среды, изменение климата, энергетика, проведение научных исследований, транспорт и рыболовство;
- глобальным значением региона и солидарной ответственностью за него: «Обширные морские и сухопутные пространства Арктики являются жизненно важными и уязвимыми компонентами окружающей среды и климатической системы Земли»;
- необходимостью проведения ЕС «скоординированной и систематической политики в сотрудничестве с арктическими государствами, территориями и другими заинтересованными акторами» с учетом вызовов для международной стабильности и европейской безопасности, порождаемых изменением климата и окружающей среды, являющимся мультипликатором существующих вызовов и угроз;
- долгосрочным характером как вызовов, так и возможностей, открывающихся в Арктике, которые «будут иметь значимые последствия для жизни европейских граждан и будущих поколений».

В сообщении 2008 г. констатируется, что ЕС неразрывно связан с арктическим регионом вследствие «уникального сочетания исторических, географических, экономических и научных факторов и

4. Политика отдельных государств и организаций

достижений». Сам регион определяется в документе как морские и сухопутные пространства, расположенные севернее полярного круга и включающие Северный Ледовитый океан и территорию восьми государств — Канады, Дании (включая Гренландию и Фарерские острова), Финляндии, Исландии, Норвегии, России, Швеции и США. Несмотря на то что Евросоюз не имеет сухопутного выхода к Северному Ледовитому океану, в сообщении указывается, что ЕС институционально связан со всеми арктическими государствами. Три из них (Дания, Швеция и Финляндия) являются членами ЕС, Исландия и Норвегия входят в Европейское экономическое пространство (ЕЭП), а Канада, Россия и США являются стратегическими партнерами ЕС¹.

Наряду с этим подчеркивается, что европейские арктические районы относятся к числу приоритетных в рамках политики *Северного измерения*. СБЕР упоминается в документах ЕС в связи с деятельностью Мониторингового и информационного центра Комиссии, поддержкой Евросоюзом соглашения стран СБЕР о сотрудничестве в области предупреждения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации [323], хотя сам ЕС не является его участником, а также в связи с участием СБЕР наряду с АС и Северным советом министров в программе Северного измерения [316, р. 10]. ЕК предлагала наладить регулярное обсуждение участниками программы Северного измерения вопросов арктической повестки дня, имея в виду перспективу реализации проектов СИ во всех регионах европейской Арктики от Гренландии до Урала [316, р. 11; 324]. В своих заключениях 2009 г. Совет ЕС поддержал идею «арктического окна» Северного измерения, отметив при этом нежелательность дублирования деятельности АС и СБЕР [325, р. 5].

Решениями Совета в 2009 г. были подтверждены три *основополагающие цели арктической политики ЕС* [325, р. 2; 326]:

- сохранение Арктики в интересах ее коренного населения и в сотрудничестве с ним;
- содействие устойчивому использованию природных ресурсов;
- внесение вклада в эффективное международное регулирование и управление в Арктике на основе международных соглашений, механизмов и сетевого взаимодействия.

¹ С 2014 г. ЕС не включает Россию в список стратегических партнеров. — *Примеч. отв. ред.*

4.3. Европейский союз

Эти цели остаются основой политики ЕС, хотя третья цель сегодня формулируется более расплывчато как развитие «международного сотрудничества».

Главный институциональный акцент был сделан ЕС на участии в деятельности Арктического совета. С самого начала это было стержневым направлением политико-дипломатической деятельности ЕС. В сообщении 2008 г. ЕК подчеркивает особую роль АС и отмечает намерение получить статус постоянного наблюдателя в нем. В решениях Совета 2009 г. подчеркивается, что ЕС признает Арктический совет в качестве «основного компетентного органа циркумполярного регионального сотрудничества». Признание Евросоюзом ведущей роли АС при этом обусловлено не только его неоспоримой региональной компетенцией, но и совпадением целей их политики: содействие сотрудничеству в области охраны окружающей среды и обеспечение устойчивого развития приполярных районов.

В основу политики ЕС в Арктике, таким образом, легли:

- стремление повысить собственную роль в регионе с учетом возрастания его международной значимости;
- понимание того, что АС, в котором представлены все арктические государства и коренные народы, является безальтернативным форумом регионального сотрудничества;
- желание обеспечить на основе общей политики синергетический эффект от реализации в Арктике программ ЕС и его стран-членов;
- понимание того, что у ЕС есть все основания претендовать на статус наблюдателя в АС, а получение этого статуса, в свою очередь, будет подталкивать страны Арктического совета к определению их целей в сотрудничестве с ЕС в регионе и поиску развязок по ряду спорных вопросов, в частности, в отношениях между ЕС и Канадой.

Стратегия ЕС

Совместное сообщение ЕК и Высокого представителя «Развитие политики Европейского союза в отношении арктического региона» от 26 июня 2012 г. [327; 328] (сообщение 2012 г.) неформально считается арктической стратегией ЕС. Одобренная Советом в мае 2014 г. [329], она представляет собой программу активизации деятельности Евросоюза, направленную на повышение его роли и

4. Политика отдельных государств и организаций

присутствия в Арктике, в рамках бюджетного периода 2007—2013 гг. и новой семилетней бюджетной программы на 2014—2020 гг. Этот документ свидетельствует о том, что в ЕС сформировалось более ясное понимание того, какую роль он может играть в Арктике и каким образом он может содействовать устойчивому развитию региона. ЕС, в частности, занимает сильные позиции в сфере арктических исследований, играет важную роль в международных усилиях по охране окружающей среды, а также вносит значительный финансовый вклад в развитие северных, в том числе арктических, регионов [330, р. 58].

В сообщении 2012 г. утверждается, что за три с половиной года, прошедшие со времени принятия аналогичного документа 2008 г., Евросоюз стал *ключевым партнером в развитии арктического региона*. В презентации сообщения 2012 г. указывается, что ЕС уже давно является одним из крупнейших инвесторов в арктические НИОКР. На эти цели в 2002—2012 гг. из бюджета ЕС, не считая расходов его государств-членов, было выделено 200 млн евро [331]. Одновременно ЕС позиционирует себя в качестве основного инвестора в развитие Арктики. На эти цели в 2007—2013 гг. им было выделено более 1,14 млрд евро [318].

Участвуя в международном сотрудничестве в Арктике, *ЕС признает сложившуюся международно-правовую и политическую основу такого сотрудничества*. В частности, он исходит из того, что «в отношении Северного Ледовитого океана применяется обширная международно-правовая база»¹, включая Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. (Конвенция 1982 г.) и другие международные договоры и соглашения [327, р. 10—11]. ЕС признает центральную роль, которую в регионе играют арктические государства, как самостоятельно, так и в рамках региональных структур, и учитывает развитую систему регионального сотрудничества. Арктический совет рассматривается ЕС в качестве главного регионального форума. Наряду с Конвенцией 1982 г. ЕС планирует и осуществляет свою деятельность в регионе с учетом Конвенции 1991 г. об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспоо), Конвенции Осло 1972 г. и Парижской конвенции 2006 г. о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики (Конвенция OSPAR).

¹ Формула Илулиссатской декларации 2008 г. (см. разд. 1). — *Примеч. отв. ред.*

Главными направлениями деятельности ЕС в Арктике являются: адаптация к последствиям изменения климата; изучение арктических экосистем, инвестирование в устойчивое развитие региона, мониторинг происходящих в Арктике изменений и обеспечение безопасности судоходства. Все цели ЕС в регионе определяются в контексте принятой им в 2010 г. десятилетней «стратегии роста» («Европа-2020») [332], в которой основные задачи на период до 2020 г. сформулированы в категориях устойчивого развития на таких ключевых для арктической политики направлениях, как климат и энергетика, инновации, инклюзивная социальная политика. Активизируя свою деятельность в регионе, ЕС учитывает темпы происходящих здесь климатических изменений и их последствия, перспективы использования арктических морских транспортных путей и освоения природных ресурсов. Брюссель неизменно исходит из того, что активизация экономической деятельности в Арктике должна отвечать требованиям регионального и глобального устойчивого развития.

Свою роль ЕС видит, во-первых, в качестве значимого партнера в сфере разработки технологий и проведения научных исследований, необходимых «для того, чтобы экономические возможности не реализовывались в ущерб соблюдению самых высоких экологических стандартов и сохранению уникальной арктической окружающей среды». Во-вторых, Брюссель подчеркивает свою глобальную роль как активного и последовательного «поборника наращивания международных усилий по борьбе с изменением климата путем развития альтернативных источников энергии, повышения эффективности использования ресурсов и проведения исследований в области изменений климата». В-третьих, ЕС является важнейшим импортером ресурсов и товаров из арктического региона. В-четвертых, многие аспекты его политики и нормативные документы так или иначе реализуются в Арктике, поскольку три государства региона являются членами ЕС. В-пятых, ЕС стремится к более тесному сотрудничеству с арктическими странами, чтобы лучше понимать их озабоченности и реагировать на общие вызовы на основе сотрудничества.

С учетом комплексного понимания арктической повестки дня деятельность ЕС в регионе характеризуется *тремя фокусными установками*: знание, ответственность и вовлеченность [327, р. 4; 333].

4. Политика отдельных государств и организаций

Под «*знанием*» понимается необходимость изучения происходящих в Арктике процессов и готовность инвестировать в арктические исследования, космический мониторинг, поддержку сетевых систем наблюдения и сбора информации, а также в совершенствование ноу-хау и технической экспертизы.

«*Ответственность*» предполагает финансирование программ, направленных на обеспечение устойчивого развития Арктики и использования ее ресурсов, в частности, на разработку совместно с партнерами и частным сектором экологически чистых технологий для добывающей промышленности и судоходной отрасли.

Под «*вовлеченностью*» имеется в виду реализация арктической политики ЕС на основе диалога и сотрудничества со всеми арктическими и другими заинтересованными государствами, а также с организациями коренных народов.

В стратегии 2012 г. определены *приоритетные темы* участия ЕС в международном сотрудничестве в Арктике: биологическое разнообразие, комплексный (экосистемный) подход к природопользованию, стойкие органические загрязнители, морские охраняемые районы, международное судоходство, стандарты охраны окружающей среды и безопасности судоходства. Абсолютным приоритетом арктической политики ЕС является сотрудничество в борьбе с изменением климата.

Статус наблюдателя

Как отмечалось выше, участие в работе Арктического совета и получение статуса постоянного наблюдателя в нем стало одним из приоритетов политики Евросоюза. Соответствующая заявка была направлена ЕК для рассмотрения на министерской встрече АС в Тромсё в 2009 г. К этому времени четыре государства ЕС (Великобритания, Нидерланды, ФРГ, Польша) уже длительное время участвовали в работе АС в качестве постоянных наблюдателей [334, р. 7]. Однако в 2009 г. рассмотрение заявки ЕС, как и других претендентов, было отложено до принятия положения о статусе наблюдателей.

На министерской встрече АС 2011 г., состоявшейся в Нууке (Гренландия), были одобрены положения о роли и критериях приема наблюдателей, которые с этого времени больше не делятся на постоянных и временных. ЕС проявил настойчивость для того, чтобы на следующей встрече АС 2013 г. в Кируне (Швеция) его за-

явка была одобрена. Активное зондирование этого вопроса стало лейтмотивом «арктического турне» Высокого представителя ЕС К. Эштон, посетившей в марте 2012 г. Рованиemi, Кируну и Шпицберген. Поездка служила также цели подготовки сообщения 2012 г. («арктической стратегии»). Представляя этот документ Европарламенту, комиссар Ш. Фюле подчеркнул, что Евросоюз ожидает от членов Арктического совета «справедливого решения», учитывающего «значительный вклад, который Европейский союз может внести в работу Совета» [333].

Сформулировав свою арктическую стратегию за год до встречи в Кируне, ЕС стремился, с одной стороны, подчеркнуть свою роль как значимого партнера АС, а с другой — старался не увязывать напрямую вопрос о своем статусе в «арктическом клубе» с расширением собственной деятельности в Арктике. Но центральной задачей ЕС оставалось получение статуса наблюдателя. Для этого в сообщении 2012 г. подчеркивались роль и потенциал ЕС в Арктике, его открытость для сотрудничества в регионе с международными институтами. В своем стремлении получить статус наблюдателя ЕС опирается на поддержку со стороны своих членов — Дании, Швеции и Финляндии, участвующих в работе АС. Однако в 2013 г. на встрече в Кируне, стремясь избежать споров, АС принял компромиссное решение: предоставить статус наблюдателей заинтересованным странам (Индии, Италии, Китаю, Корее, Сингапуру и Японии), но отложить решение по заявкам международных организаций, включая ЕС.

В принятой в Кируне декларации констатируется, что «Арктический совет принимает заявку ЕС на статус наблюдателя в позитивном ключе, но откладывает окончательное решение до консенсусного согласия министров Совета о том, что озабоченности членов Совета, на которые отреагировал в письме от 8 мая [2013 г. — *Авт.*] Председатель Европейской комиссии, сняты при том понимании, что ЕС выполнит рекомендации Совета до того, как Совет примет решение по предложению указанного письма» [335]. Речь шла о претензиях Канады, полагающей дискриминационным по отношению к товарам канадского происхождения регулирование ЕС 1007/2009 по торговле продуктами тюленьего промысла на европейском рынке.

Паллиативное решение АС позволило ЕС использовать его площадку при планировании и осуществлении своей политики, но оставило открытым вопрос о статусе. Тем не менее 15 мая 2013 г.

4. Политика отдельных государств и организаций

Эштон и член Комиссии М. Даманаки в совместном заявлении приветствовали решение Арктического совета от имени ЕС [336].

Арктические государства — члены Евросоюза в целом заинтересованы в разрешении статусной дилеммы ЕС. Участие в «арктическом клубе», с одной стороны, укрепило бы арктические амбиции ЕС и способствовало бы расширению его деятельности в регионе, а с другой — повысило бы вес «арктической тройки» в политике Евросоюза, включая финансовую составляющую. Министр иностранных дел Финляндии Э. Туомиоя приветствовал кирунский «консенсус относительно наблюдателей» и подчеркнул: «Мы ожидаем, что решение проблемы общей озабоченности по поводу заявки ЕС займет не более нескольких месяцев» [337]. Министр иностранных дел Дании В. Сондал выразил надежду на решение вопроса «в самом ближайшем будущем» [338]. Швеция, с самого начала поддерживавшая решение ЕК подключиться к работе АС в качестве наблюдателя [339, р. 7], подтвердила свою позицию в 2015 г. на министерской встрече АС в Икалуите (Канада) [340].

Однако страны АС, не являющиеся членами ЕС, очевидно, не заинтересованы в смещении балансов в Совете за счет усиления в нем «европейского голоса» и влияния ЕС. Министр иностранных дел России С. Лавров, приветствуя по итогам кирунской встречи Совета новых наблюдателей, лишь констатировал, что другие заявки будут рассмотрены на следующей встрече. Госсекретарь США Дж. Кэрри в своем выступлении обращался к постоянным членам и вообще не упомянул наблюдателей, что отражает сдержанную позицию США в отношении участия, в частности, ЕС в арктическом сотрудничестве [341].

После встречи в Кируне основной акцент в своих усилиях ЕС сделал на урегулировании спорных вопросов с Канадой, которая приняла председательство в АС на 2013—2015 гг. [342]. В мае 2014 г. Совет ЕС призвал Канаду использовать благоприятную динамику двусторонних отношений для решения «оставшихся проблем» до сентябрьского саммита ЕС—Канада 2014 г. [329]. На саммите стороны подписали совместное заявление «Новая эра в отношениях между Канадой и ЕС» и приветствовали успешное завершение переговоров по двум основополагающим двусторонним соглашениям — о стратегическом партнерстве и о всеобъемлющем торгово-экономическом соглашении [343].

В совместном заявлении Арктика включена в перечень основных сфер двустороннего стратегического партнерства. Однако по

итогах саммита не было сделано никаких заявлений относительно экспорта в ЕС продукции канадского тюленьего промысла и канадского вето в АС. Но в октябре 2014 г. ЕС принял решение вывести продукцию тюленьего промысла арктических аборигенов Канады из-под эмбарго¹. На министерской встрече АС в Икалуите в апреле 2015 г. председательствовавшая в АС министр окружающей среды Канады Л. Аглюккак заявила о поддержке заявки ЕС на статус наблюдателя. Однако рассмотрение вопроса о приеме наблюдателей было в очередной раз отложено до следующей встречи АС в 2017 г. [167, с. 8].

В этой связи появились комментарии о том, что главная причина новой отсрочки — напряженность в отношениях ЕС с Россией. Возражения Москвы поставили бы другие страны АС в сложное положение, поскольку поддержка заявки Брюсселя осложнила бы их отношения с ключевым партнером в Арктике — Россией, несомненно более важные для них, чем вопрос о статусе ЕС [344]. Со стороны России соответствующие сигналы действительно звучали². В результате обсуждение вопроса о статусе ЕС вообще не было включено в повестку дня встречи министров в Икалуите. Россия же косвенно сняла с себя ответственность за это решение: глава российской делегации министр С. Е. Донской в своем выступлении на встрече заявил, что «Россия выступает против любых попыток политизировать развитие арктического сотрудничества» и «будет приветствовать более активное вовлечение наблюдателей в реализацию проектов под эгидой Арктического совета» [345].

Не обладая официальным статусом наблюдателя, ЕС тем не менее фактически играет эту роль, участвуя в заседаниях рабочих и целевых групп АС, в списке участников которых его представители фигурируют как наблюдатели [346]. Поэтому в ЕС вопрос о его статусе в АС больше не воспринимается как приоритетный, хотя официальная позиция Брюсселя остается неизменной: официальное включение в число наблюдателей в АС позволит увеличить вклад

¹ Тогда же, в октябре 2014 г. Канада сняла возражения относительно предоставления ЕС статуса наблюдателя в АС. — *Примеч. отв. ред.*

² Представитель России в Арктическом совете В. Барбин, в частности, отмечал, что «при рассмотрении вопроса о предоставлении статуса наблюдателя Евросоюзу мы будем принимать в расчет и состояние наших отношений с ним». «Наверное, когда Евросоюз проводит санкционную политику в отношении России, то контекст подобных решений не вполне благоприятный» (РИА Новости. 2015. 25 апр. [Электронный ресурс] URL: <http://ria.ru/world/20150424/1060763153.html#ixzz3Ybwvg8eV>).

4. Политика отдельных государств и организаций

ЕС в решение вопросов арктической повестки дня. Но теперь для ЕС это больше вопрос имиджа и престижа, чем практической политики. К тому же при значительном расширении круга наблюдателей в АС этот статус уже не воспринимается как символ принадлежности к престижному «арктическому клубу». В условиях обсуждения в АС необходимости периодического обзора вклада наблюдателей в его деятельность и подтверждения их статуса «отложенный статус» ЕС даже дает ему некоторые преимущества перед другими, уже утвержденными наблюдателями.

Источники, инструменты и программы финансирования

Политика ЕС реализуется путем финансирования как собственных, так и «внешних» программ, территориальная (арктическая) ориентация которых условна, поскольку речь идет о программах, осуществляемых в широком диапазоне внешней деятельности и связей, имеющих *в том числе*, но не исключительно арктическое и субарктическое измерение [347, р. 121]. К примеру, программа Трансевропейского сотрудничества в интересах сбалансированного развития (ИНТЕРРЕГ) — крупнейшая программа трансграничного и регионального развития ЕС — предусматривает финансирование региональных проектов во всей Европе, в том числе в контексте Северного измерения и в Арктике [348, с. 6].

Арктические программы ЕС финансируются главным образом через инструменты региональных и трансграничных инвестиций в «экономическое развитие от Гренландии до России» [333] — 1,14 млрд евро в 2007—2013 гг. (еще 840 млн евро составил вклад стран — членов ЕС), из фондов НИОКР (20 млн евро ежегодно в течение прошедшего десятилетия) и через программы сотрудничества в сфере защиты окружающей среды, транспорта, энергетики и морской безопасности [329, р. 1], включая сотрудничество в рамках других международных институтов (таких как Северный совет) и соглашений.

Финансирование программ в рамках арктической политики ЕС отражает возросшую значимость региона в международной политике и в повестке дня Евросоюза. Тем не менее в последние годы никаких значимых изменений в бюджетно-финансовой политике ЕС в отношении Арктики, которые предусматривали бы концентрацию финансовых ресурсов на соответствующих направлениях, не произошло. В своей резолюции 2014 г. Европарламент лишь

предложил ЕК усовершенствовать «практику существующего финансирования с целью его лучшего использования и обеспечения необходимого баланса в интересах сохранения и развития арктического региона» [319].

Основными финансируемыми ЕС **программами регионального развития** в арктическом регионе являются «ИНТЕРРЕГ—Норд», «Северная периферия» и «Коларктик». Эти, как и другие программы региональной политики ЕС, хотя и ориентированы на осуществление арктической политики, не является в строгом смысле «арктическим» [330, р. 56]. Специализированные «северные» программы ЕС являются частью «Европейского территориального сотрудничества» (ЕТС) и финансируются из средств Европейского фонда регионального развития (одного из трех основных фондов региональной политики ЕС) в рамках Европейского инструмента соседства (до 2014 г. — Европейский инструмент партнерства и соседства).

В программу «*Северная периферия*» в 2007—2013 гг. ЕС инвестировал более 45 млн евро. Из них 35,115 млн были адресованы партнерам в странах — членах ЕС (Финляндии, Ирландии, Северной Ирландии, Шотландии и Швеции) и 10,155 млн — партнерам вне ЕС (Фарерские острова, Гренландия, Норвегия, Исландия), которые участвовали в софинансировании программы [349].

На 2014—2020 гг. рассчитана новая программа трансграничного сотрудничества для северных и арктических стран — членов ЕС и их соседей — «*Северная периферия и Арктика*». Программа предусматривает финансирование проектов по использованию инноваций для поддержания и развития устойчивых и конкурентных сообществ, развитию предпринимательства, повышению энергоэффективности и использованию возобновляемых источников энергии, защите, поддержке и развитию культурного и природного наследия [350]. Ее бюджет на 2014—2020 гг. запланирован в размере 78,6 млн евро [351]. Проекты, отбираемые на конкурсной основе, получают поддержку при условии их софинансирования в объеме не менее 35—40%. Данное условие характеризует важную особенность арктической политики ЕС, осуществляемой на основе углубления индивидуальных партнерств с государствами-членами, входящими в Арктический совет, и представителями арктических территорий [352].

Помимо реализации программы «Северной периферии» ЕС оказывает финансовую поддержку сообществам коренных народов

4. Политика отдельных государств и организаций

в рамках программ «Северная Швеция» и «Северная Финляндия», а также в рамках программ приграничного сотрудничества «Колларктик» и «Карелия». В частности, программа «Колларктик», совместно финансируемая ЕС, Норвегией, Россией, Финляндией и Швецией, нацелена на поддержку арктической экономики, природы и окружающей среды, повышение привлекательности региона, трансграничной мобильности людей, товаров и знаний [353].

Финансирование ЕС **научных исследований и разработок** в Арктике осуществляется через фонды «рамочных программ». В 2013 г. ЕС завершил реализацию седьмой рамочной программы [354], в рамках которой в 2008 г. были инициированы 15 исследовательских проектов по проблемам устойчивого развития и воздействия изменений окружающей среды и климата на Арктику, ее население и экономическую деятельность; повышения качества долгосрочного мониторинга и улучшения доступа к информации о природных и антропогенных процессах в Арктике. Еще девять проектов были ориентированы на поддержку развития существующих и создания в Европе новых научно-исследовательских сетей и передовой инфраструктуры [355; 328, р. 39—43]. В этих программах помимо стран — членов ЕС участвуют Исландия, Норвегия и Фарерские острова. Новая, восьмая рамочная программа («Горизонт-2000») рассчитана на период 2014—2020 гг. [356; 357].

Примером финансирования ЕС через рамочные программы научного сотрудничества является реализуемый на Шпицбергене масштабный международный проект интегрированной системы наблюдения за арктическим регионом (SIOS) в целях объединения существующих на архипелаге национальных научных станций в единую наблюдательную платформу с перспективой моделирования атмосферных процессов в Арктике. В 2010—2014 гг. с участием партнеров из 14 стран, включая Россию, была осуществлена первая фаза проекта [358].

Выделение через рамочные программы ассигнований на научные разработки позволяет ЕС планировать более активную арктическую политику, имея в виду ее приоритетную ориентацию на наращивание его вклада в арктические фундаментальные и прикладные НИОКР. Правда, масштабы финансирования арктических исследований свидетельствуют о невысокой относительной значимости данного направления в системе приоритетов (в том числе региональных) научной политики ЕС. Бюджет арктических НИОКР (20 млн евро в год) более чем скромнен на фоне растущих даже в

4.3. Европейский союз

условиях общего сокращения расходов ЕС многомиллиардных бюджетов рамочных программ (54,582 млрд евро в 2007—2013 гг. и 80 млрд в 2014—2020 гг.).

Наряду с финансированием исследований ЕС активно использует инструменты **научной экспертизы** для критического анализа его арктической политики. В 2010 г. был опубликован доклад «Участие ЕС в Арктике и оценка политики» [359], заказанный генеральным директором ЕК по вопросам окружающей среды. В докладе, подготовленном Экологическим институтом (Берлин, Германия) в сотрудничестве с Арктическим центром Лапландского университета (Рованиemi, Финляндия), венским Исследовательским институтом устойчивого развития Европы (SERI, Австрия) и стокгольмским Институтом окружающей среды (Швеция), представлены обзор участия ЕС в деятельности в арктическом регионе и предложения по девяти целевым сферам его деятельности до 2030 г.: биологическое разнообразие, химические вещества и трансграничное загрязнение, изменение климата, энергетика, рыболовство, лесное хозяйство, туризм, транспорт, жизнедеятельность коренного и местного населения.

В сообщении 2008 г. по Арктике предлагалось совместно с северными странами изучить вопрос об учреждении европейского *Арктического информационного центра* (АИЦ) и установлении более тесных связей с арктическими образовательными сообществами [316, р. 11]. С тех пор создание АИЦ неизменно включается в центральный круг задач в документах Комиссии, Совета и Европарламента. ЕК выделила 1 млн евро на осуществление подготовительного проекта «Стратегическая оценка воздействия факторов окружающей среды на развитие Арктики» (декабрь 2012 г. — июнь 2014 г.). Цель проекта — изучение возможностей для создания арктической информационной платформы, опирающейся на сетевое взаимодействие ведущих исследовательских центров и университетов стран — членов ЕС и партнеров [327, р. 7]. По свидетельству координатора по вопросам Арктики в генеральном директорате ЕК по вопросам окружающей среды Дж. Рейнолдса, результаты проведенного исследования будут иметь ключевое значение для принятия решения о создании центра в Рованиemi [360].

Проект «Стратегическая оценка» осуществлен консорциумом под руководством Арктического центра Университета Лапландии, выбранным генеральным директором по вопросам окружающей среды. В него вошли 19 ведущих научных учреждений стран ЕС и

4. Политика отдельных государств и организаций

ЕЭП. Основная цель проекта — научный вклад в знания об Арктике, изменениях в ее политическом, экономическом и экологическом ландшафте, а также в определении возможной в будущем роли ЕС в регионе, в том числе в многосторонних диалогах и информационных обменах с гражданским обществом. Среди итоговых документов проекта — доклад о потребностях по заполнению институциональных ниш в двух областях арктического сотрудничества и его научного обеспечения — информации и коммуникации. Доклад содержит предложения по оптимальному использованию АИЦ и сетевых структур научного сотрудничества в целях расширения информации и знаний об Арктике [361]. Проект «Стратегическая оценка» рассматривается как инструмент сбора и обобщения информации в интересах профильных органов ЕС и его официальных лиц в процессе подготовки и принятия решений по арктической политике [362, р. vii].

Наряду с «тематическими» направлениями ЕС декларировал намерение расширять **диалог с организациями коренных народов и поддержку деятельности неправительственных организаций (НПО)** арктического региона. Генеральный директорат ЕК по морским делам и рыболовству инициировал проведение регулярных встреч с представителями коренных народов в рамках «арктического диалога». Такие встречи состоялись в 2010, 2011 и 2014 гг. [330, р. 37—38].

Одновременно Генеральный директорат по вопросам окружающей среды активизировал взаимодействие с арктическими неправительственными организациями (НПО). С этой целью в 2011 г. был инициирован и в 2012 г. состоялся первый Арктический форум НПО, объединяющий на добровольной основе «циркумполярные» неправительственные организации, занимающиеся вопросами охраны окружающей среды. Форум, в работе которого принимают участие 47 организаций, собирается дважды в год: один раз в формате участвующих в нем НПО, а второй — в форме научно-практической конференции расширенного формата с участием других заинтересованных партнеров [363].

В контексте **международного сотрудничества** особое значение в ЕС придается партнерским отношениям с *Гренландией* (самый объемный параграф соответствующего раздела в заключениях Совета 2012 г.). Сотрудничество с Гренландией, развивающееся на основе декларации 2015 г. [364], рассматривается в ЕС как важный канал осуществления его арктической политики с учетом принятого в 2009 г. закона о самоуправлении Гренландии, существенно расши-

4.3. Европейский союз

рившего ее законодательные и исполнительные полномочия, включая регулирование разведки и добычи минеральных ресурсов, а также с учетом перспективы провозглашения ее независимости. Из бюджета ЕС в 2007—2013 гг. на программы сотрудничества с Гренландией ежегодно выделялось 25 млн евро [327, р. 17], а в многолетнем бюджетном плане на 2014—2020 гг. предусмотрены 217,8 млн евро [365]. Помимо этого ЕС взял на себя дополнительные финансовые обязательства по договору о партнерстве с Гренландией в сфере рыболовства. Трехлетний протокол к договору предусматривает выделение ЕС в 2013—2015 гг. ежегодно до 17,8 млн евро, включая прямую отраслевую помощь Гренландии [327, р. 17].

ЕС активно сотрудничает в Арктике с *организациями северных стран*. Так, Северный совет министров с 1996 г. реализует арктическую программу сотрудничества, которая с 2009 г. позиционируется им как площадка для взаимодействия по вопросам арктической повестки дня со странами Арктического совета, ЕС (в контексте развития «арктического окна» Северного измерения) и соседями северного региона [366].

Преимственность и корректировка политики

Одобрив в мае 2014 г. сообщение 2012 г. («арктическую стратегию»), Совет министров иностранных дел одновременно поручил Комиссии и Высокому представителю представить к декабрю 2015 г. предложения по дальнейшему развитию арктической политики ЕС. Линию на активизацию деятельности в Арктике он при этом обосновал необходимостью адекватной реакции на «возрастающую стратегическую значимость» региона и увеличение вклада ЕС в сотрудничество в Арктике [329]. Таким образом «стратегическая значимость» Арктики, которая отмечалась и в тексте сообщения 2012 г. [327, р. 3], теперь документально закреплена фактически в качестве главной мотивации арктической политики ЕС. Иными словами, Брюссель все больше рассматривает регион через призму своих стратегических интересов. Хотя Евросоюз по-прежнему не формулирует какие-либо экономические претензии, он позиционирует себя сегодня не просто как часть арктического мира, но и в качестве активного субъекта арктической политики и отношений, влияющего на управление арктическими ресурсами.

4. Политика отдельных государств и организаций

Основной целью корректировки арктической стратегии признается разработка интегрированной и комплексной политики. Авторитетные политики¹ высказываются в пользу целесообразности координации всех ее аспектов из одного центра и их обсуждения с третьими странами «одним голосом» от имени ЕС. К формированию единой политики ЕС по Арктике призывает и Европарламент [319]. Правда, при этом вариант включения Арктики в число макрорегиональных стратегий ЕС (действующих в настоящее время для Балтийского моря, Дунайского и Адриатико-Ионического, а в перспективе и для Альпийского региона [367; 368]) не предлагается.

Приоритетные направления политики ЕС в Арктике остаются неизменными:

- конструктивное взаимодействие с «арктическими государствами, коренными народами и другими партнерами для нахождения общих ответов» на вызовы, требующие международных усилий;

- поддержка исследований и научных разработок, адресное применение научных знаний и достижений в сфере охраны окружающей среды и ответов на климатические изменения;

- ответственные действия и вклад в обеспечение экономического развития в Арктике на основе устойчивого использования ресурсов и экологической экспертизы.

Дискуссия вокруг корректировки стратегии Брюсселя в 2015 г. сосредоточилась главным образом на таких вопросах, как совершенствование механизмов разработки и осуществления его политики в Арктике, финансирование арктических программ ЕС, региональные экономические интересы и приоритеты.

В ходе обсуждения **институциональных вопросов** нашло отражение понимание неадекватности сложившегося исторически механизма арктической политики ЕС, центральное место в котором до настоящего времени занимал генеральный директорат ЕК по морским делам и рыболовству. Так получилось главным образом по той причине, что политика в сфере рыболовства относится исключительно к общей компетенции Сообществ (Европейской комиссии). При этом позиции «морских» еврокомиссаров, как правило, занимают представители отнюдь не северных стран: по предложению председателя Комиссии Ж.-К. Юнкера гречанку Даманаки в

¹ В частности, П. Липпонен, премьер-министр (1995—2003 гг.) и спикер парламента (2003—2007 гг.) Финляндии. См.: [322].

2014 г. сменил мальтиец К. Велла. Очевидно, что с точки зрения их личных приоритетов арктическая повестка дня уступает, в частности, средиземноморской.

Предлагается общую координацию арктической политики ЕС возложить на Высокого представителя и руководимую им Европейскую внешнеполитическую службу. Содержательные же вопросы политики при этом могут быть распределены между генеральными директоратами и специализированными агентствами ЕС с учетом их компетенции. В этом случае основными архитекторами и исполнителями арктической политики наряду с ЕВПС стали бы генеральные директораты по торговле, промышленности, морским делам, энергетике, транспорту, научным исследованиям и разработкам, а также кабинет председателя Комиссии [322, p. 15].

На дискуссии по институциональным аспектам арктической политики ЕС сказываются более широкие процессы структурных преобразований в Комиссии. Смена ее состава, существенное изменение программы и перераспределение «портфельной» ответственности членов ЕК усложнили решение институциональных вопросов стратегии в отношении Арктики. Доминирующий в ЕС тренд направлен на объединение политики в областях охраны окружающей среды и поддержания конкурентоспособности. Экологическая повестка дня объединена с политикой в области морских дел и рыболовства, а климатическая — с энергетической. Вопросы транспортной и космической политики отнесены к сфере ответственности одного еврокомиссара. Над всеми основными аспектами арктической политики стал доминировать новый европейский макропроект (и политическая команда) формирования энергетического союза ЕС [369] с его долгосрочной ориентацией на достижение целей климатической политики [330, p. 60].

По этой причине учреждение какого-либо специализированного арктического органа ЕС считается неоправданным, и высказываются лишь осторожные предложения рассмотреть возможность назначения «теневого арктического представителя» высокого уровня, в руках которого были бы сосредоточены все арктические аспекты политики ЕС как внутри Евросоюза, так и во внешних отношениях [330, p. 60].

В сформулированных в 2014 г. поручениях Совета особо выделена необходимость повысить синергетический эффект применения различных **финансовых инструментов** ЕС [329, p. 3]. Это требо-

4. Политика отдельных государств и организаций

вание отражает растущее понимание недостаточной адресной направленности и концентрированности арктической политики Брюсселя и, следовательно, необходимости сосредоточения на арктическом направлении больших политических и финансовых ресурсов. В Заключениях поставлена задача укрепления взаимодействия различных структур ЕС и его агентств в решении общих проблем Арктики.

На оптимизации финансирования арктических программ и обеспечении синергетического эффекта в ходе их реализации в принятой в 2014 г. резолюции [319] настаивает и Европейский парламент, подчеркивая, что бюджетная поддержка арктической стратегии должна быть «операционной», нацеленной на практические результаты и эффективной. По мнению ЕП, следует четче определить инвестиционные приоритеты ЕС в Арктике и разработать более эффективные механизмы использования существующих у него финансовых возможностей и инструментов. Подчеркивается необходимость лучше сбалансировать, в частности, финансирование таких программ ЕС, как «ИНТЕРРЕГ IV», «Северная периферия», «Коларктик», стратегия для Балтийского моря и стратегия в отношении глубоководных районов Мирового океана, а также обеспечить должное финансирование программ партнерства Северного измерения и других северных (арктических) проектов в рамках Европейского инструмента соседства.

В ходе обсуждения вопросов финансирования арктической политики ЕС Европейский парламент добивается укрепления своей роли в еще не сформировавшемся окончательно межинституциональном соглашении ЕС по Арктике, апеллируя к своим бюджетно-финансовым компетенциям и нацеливая Комиссию и ЕВПС на сотрудничество с ЕП в процессе распределения средств, выделяемых на арктическую политику ЕС.

Реагируя на эти импульсы, генеральный директорат по морским делам и рыболовству организовал с 1 сентября 2012 г. по 2 декабря 2014 г. «публичные консультации по оптимизации финансирования ЕС в европейской Арктике» [318], к участию в которых были приглашены государства — члены ЕС, соседние страны, представители регионов, муниципалитетов, международных организаций, финансовых институтов, бизнес-сообщества и гражданского общества. Опубликованные результаты консультаций [370] были положены в основу дальнейшего предметного обсуждения поставленных участниками консультаций вопросов и высказанных

ими рекомендаций, многие из которых касаются долгосрочных задач политики, таких как развитие инфраструктуры, влияние климатических изменений, защита окружающей среды, устойчивое развитие.

По итогам этой дискуссии вряд ли следует ожидать каких-либо принципиальных изменений в сложившейся модели финансирования арктической деятельности ЕС. Однако с учетом более широкой структурной перестройки Евросоюза в новом институциональном и финансовом периоде 2014—2020 гг. могут быть скорректированы ее финансовые приоритеты. В ЕС в этой связи выдвигаются конкурирующие инициативы, отражающие интересы северных стран-членов (в первую очередь — арктической «тройки») в том, что касается фокусных направлений и проектов финансирования в увязке с обновленными и новыми политиками ЕС.

Так, в январе 2014 г. была учреждена новая транспортная и инфраструктурная политика ЕС с бюджетом в 26 млрд евро до 2020 г. [371], предполагающая развитие транспортных коридоров Восток—Запад и Север—Юг. Северные страны ЕС отстаивают приоритет Северного измерения этой и других инфраструктурных и энергетических политик и программ, в том числе путем включения в них соответствующих «арктических аспектов». Для этого они предлагают использовать механизмы Северного измерения, включающего партнерство в сфере транспорта, инфраструктуры и логистики, учитывая при этом возможность поддержания на его основе деполитизированного сотрудничества с Россией, несмотря на санкции [322, р. 15].

В резолюции Европейского парламента в 2014 г. был также поставлен вопрос о необходимости конкретизации наиболее важных для ЕС направлений **экономической деятельности** в арктических и субарктических регионах, таких, как туризм, морская промышленность и судоходство, возобновляемые источники энергии, защита окружающей среды и экологически чистые технологии, газ и нефть, офшорная промышленность, лесное хозяйство и деревообрабатывающая промышленность, горно-добывающая промышленность, транспортные услуги и связь, информационные и компьютерные технологии и решения, рыболовство и аквакультура, сельское хозяйство и традиционная экономика, в частности, оленеводство [319]. При этом ЕП акцентирует внимание на необходимости ориентировать комплексную политику ЕС на главный приоритет — рассмотрение потенциальных экономических возможно-

4. Политика отдельных государств и организаций

стей и интересов в Арктике через призму решения социальных, культурных, экологических и природоохранных проблем в русле устойчивого развития.

* * *

Суммируя современную дискуссию в ЕС важно иметь в виду, что политический лагерь сторонников укрепления североарктического вектора его политики (страны, политические силы и официальные лица) относительно невелик. Аргументы в пользу признания арктической политики ЕС, адресованные внешним партнерам (принадлежность к региону, вовлеченность, уровень экспертизы и вклад в развитие), не столь очевидны в процессе определения внутреннего баланса государственных и общественно-политических интересов стран — членов ЕС. Евросоюз старается поддерживать некий баланс в своей политической географии по осям Север—Юг и Запад—Восток, что предполагает постоянную конкуренцию между северным и другими географическими направлениями и приоритетами политики ЕС.

Уровень интереса к Арктике в ЕС характеризуется географическим распределением ответов, направленных в Комиссию в ходе организованных ею публичных консультаций по финансированию арктических программ. 60% ответов на вопросы Комиссии поступило собственно из арктических стран (арктическая «тройка» членов ЕС, Норвегия и Исландия), 25% — из стран, являющихся наблюдателями в Арктическом совете (Франция, Германия, Великобритания, Польша, Италия), а оставшиеся 15% — всего из четырех других стран ЕС (Бельгия, Венгрия, Ирландия, Португалия). То есть более половины стран — членов ЕС просто не приняли участия в обсуждении вопросов арктической политики ЕС. По-разному ранжируются арктическими и неарктическими респондентами и долгосрочные вызовы (приоритеты) этой политики. Сопоставимые оценки значимости были даны только одному направлению политики ЕС в Арктике — климатическому [370, р. 2, 4].

Это подтверждает вывод о том, что арктическое направление по-прежнему не является приоритетом общей европейской политики и политики в области безопасности, ряд других направлений которой считаются более важными [372]. Синергетический подход позволяет направить в арктический регион часть ресурсов общих политик и программ ЕС. Однако в целом Арктика малозаметна на

4.4. НАТО

более широком фоне политики Евросоюза. Выделение же арктического направления в самостоятельную региональную политику ЕС по-прежнему маловероятно.

Перспективы изменения внутренних политических балансов в Европейском союзе в процессе корректировки его арктической стратегии остаются неопределенными. С одной стороны, стратегическое значение Арктики возрастает, а арктическая тематика вполне вписывается в рамки общих политических и финансовых приоритетов ЕС. С другой — усиливается внутренняя конкуренция в Евросоюзе за утверждение политических приоритетов и за ресурсы (политические, финансово-экономические, научно-технические, региональные и др.). Ряд геополитических и геоэкономических факторов обуславливают рост интереса к Арктике в ЕС. В то же время другие тенденции глобального и регионального развития, как и ключевые события и изменения в системе международных отношений (низкие цены на нефть, уменьшение объемов трансарктических перевозок, напряженность в отношениях между ЕС и Россией, возросшие риски для европейского бизнеса в Арктике [373]), ведут к снижению относительной значимости арктического направления в политике ЕС.

4.4. НАТО

В соответствии с Вашингтонским договором сфера ответственности НАТО распространяется на пространство севернее Тропика Рака (ст. 6 Договора) и, таким образом, включает Крайний Север и Арктику. Планирование военной деятельности альянса, включая оперативные задачи и применение вооруженных сил, осуществляется во всей зоне ответственности договора. Кардинальная трансформация НАТО в период после окончания холодной войны, функциональное расширение ее деятельности в условиях нарастания новых трансконтинентальных вызовов и угроз для безопасности, особенно после террористических актов в США в сентябре 2001 г., способствовали также пониманию в альянсе необходимости осуществления военно-политического планирования по всем направлениям, в том числе на оперативном удалении и вне его непосредственной зоны ответственности.

На заседании Совета НАТО в Рейкьявике в мае 2002 г. стержневая военно-политическая задача НАТО была сформулирована следующим образом: «для выполнения всего спектра своих главных

4. Политика отдельных государств и организаций

задач НАТО должна обладать способностью разворачивать силы, которые могут быстро перемещаться туда, где они необходимы, обеспечивать тыловую поддержку операциям независимо от расстояний и сроков и выполнять поставленные перед ними задачи, проводить операции на удаленном пространстве и продолжительные по времени и достигать поставленные цели» [374; 375]. В официальных документах НАТО констатируется, что «в современных условиях безопасности разворачивание сил на отдаленных театрах стало нормой» [376].

Таким образом, Арктика входит в географическую зону военного планирования НАТО как в рамках задач по обеспечению коллективной обороны и гарантий взаимопомощи в рамках ст. 5 Вашингтонского договора, так и в контексте более широкого спектра современных задач альянса в соответствии с его доктринально-концептуальными установками, изложенными, в частности, в Морской стратегии НАТО 2011 г. [377]. Так, наряду с функциями гарантирования или восстановления суверенитета и территориальной целостности государств-членов и интегрированного пространства альянса, Стратегическое командование операций (СКО) Объединенных вооруженных сил (ОВС) НАТО в г. Монс, Бельгия (Allied Command Operations — АСО) отвечает за обеспечение свободы открытого моря и безопасности экономических коммуникаций. Это означает, что северный фланг НАТО не ограничивается территорией его северных и арктических государств-членов, а интересы и деятельность альянса могут распространяться на всю территорию Арктики, в том числе с точки зрения потенциального осуществления здесь военно-оперативной деятельности.

Оперативное планирование и командование: северный фланг

Коллективная оборона НАТО предполагает не только обеспечение равной безопасности для всех стран-членов, но и совместное определение «программы безопасности» — приоритетов и стратегии, ключевых задач и основных направлений военно-политического планирования и военных приготовлений. Северный фланг НАТО с самого начала стал важной частью «оперативной нарезки» после преобразования политического Североатлантического договора в организацию коллективной обороны: не только де-юре — как часть пространства совместной территориальной обороны, но и де-факто — с учетом его стратегической значимости для безопасности

4.4. НАТО

альянса в целом. «Во время холодной войны Арктика была высоко милитаризованным регионом и фокусом пересечения стратегий Востока и Запада» [378].

Во внимание принимались как необходимость обороны материковых рубежей НАТО по северной границе с СССР и Восточным блоком, так и предотвращение выхода ВМФ СССР в Атлантику на линию морских коммуникаций между Соединенными Штатами и Западной Европой. Ключевым союзником НАТО на северном фланге являлась Норвегия, территория которой включала омывающие ее северные моря. «Сдерживание, оборона Норвегии и защита атлантических морских коммуникаций являются основополагающими задачами НАТО в регионе» [379].

В 1950-е гг. в рамках Программы военной помощи США в страну направлялись крупные партии вооружений. По программе развития инфраструктуры НАТО выделялись значительные средства на строительство аэродромов и других объектов. Сама Норвегия стремилась убедить союзников вносить больший вклад в оборону северного фланга, но в то же время сохранить там низкий уровень напряженности [380; 381]. В марте 1951 г. в подчинении Верховного Главнокомандования ОВС НАТО в Европе (SHAPE) было сформировано Командование вооруженными силами НАТО в Северной Европе (AFNORTH) с штаб-квартирой в Осло. В военное время этот штаб должен был принять на себя командование ОВС НАТО на ТВД Северной Европы (Норвегия, Дания, северная Германия, включая прилегающие морские акватории и воздушное пространство над ними).

В 1994 г. НАТО сократила число Главных командований с трех до двух — командований ОВС НАТО в Европе и Атлантике. В составе Главного командования в Европе были сформированы три подчиненных командования, отвечавших за Южный, Центральный и Северо-Западный регионы. AFNORTH был преобразован в Главное командование ОВС в Северо-Западной Европе (AFNORTHWEST) с штабом в Хай-Уайком (Великобритания). Его зона ответственности включала Норвегию, Великобританию и омывающие их моря. Командование НАТО в Северной Европе в Ставангере (Норвегия) стало одним из его трех оперативных командований наряду с видовыми командованиями ВВС и ВМС [382, с. 167; 383, с. 257].

В ходе дальнейшей реорганизации командно-штабных структур альянса функции упраздненных командований ОВС НАТО на Северо-Западном Европейском и Центрально-Европейском ТВД

4. Политика отдельных государств и организаций

были переданы Региональному командованию ОВС НАТО «Север». В настоящее время оно является одним из двух постоянных оперативных штабов Стратегического командования ОВС НАТО в Европе наряду с региональным командованием «Юг» (Неаполь, Италия). Зона его ответственности включает сухопутную территорию, воздушное пространство и территориальное море Великобритании, Норвегии, Дании, ФРГ, Бельгии, Нидерландов, Люксембурга, Польши и Чехии, акватории Северного, частично Норвежского и Балтийского морей, а также зону Балтийских проливов.

Региональному командованию «Север» подчинены два видовых командования (ОВВС и ОВМС) и три субрегиональных («Север», «Восток» и «Центр»). Оно отвечает за проведение единовременно одной операции из штаба своего базирования или непосредственно из штаба проведения операции [384]. «В случае возникновения кризисной ситуации на Севере Европы командование ОВС Североатлантического союза может сформировать оперативное соединение ОВМС НАТО, провести развертывание ударного флота НАТО и создать стратегические резервы» [37, с. 18]. Таким образом, часть арктического пространства по-прежнему включена непосредственно в зону ответственности НАТО. Однако в соответствии с «расширительными» доктринальными установками альянса должен обеспечивать «сдерживание и защиту от любой угрозы агрессии, а также от новых вызовов в сфере безопасности там, где они угрожают отдельным членам или альянсу в целом» [385], т.е. поддерживать готовность действовать в том числе за пределами своей непосредственной зоны ответственности, включая «временные районы оперативных интересов»¹.

Арктика является «географическим регионом, который всегда имел большое значение для Альянса», заявил в 2009 г. Я. де Хооп Схеффер, занимавший в то время пост генерального секретаря НАТО [387]. Пять арктических государств — членов Арктического совета являются членами НАТО (Дания, Исландия, Канада, Норвегия и США). Ряд других стран альянса граничат с арктическим регионом и имеют здесь политические интересы. Финляндия и Швеция являются «привилегированными партнерами» альянса.

¹ В настоящий момент к таким районам отнесены Западные Балканы, Афганистан, Средиземное море и акватория Индийского океана у побережья Сомали. См.: [386, с. 7].

В этой связи бывший генеральный секретарь НАТО А. Фог Расмуссен подчеркнул в 2014 г.: «Конечно, они [страны НАТО. — *Авт.*] вполне могут рассчитывать на то, что действие статьи 5 Договора о НАТО распространяется на всю территорию НАТО, включая территорию НАТО в арктическом регионе. Следовательно, в этом контексте с нашей стороны также есть обязательство обеспечить уверенность в том, что арктический регион останется регионом мира и стабильности». При этом Расмуссен уточнил: он ни в коем случае не предлагает «милитаризировать деятельность в арктическом регионе», но с той оговоркой, что «иногда твердое и решительное сдерживание является лучшим способом для того, чтобы облегчить мирные, дипломатические и политические процессы» [388].

В то время непосредственное военное присутствие альянса в Арктике ограничивалось периодическим патрулированием с мая 2008 г. (трижды в год по две-три недели) воздушного пространства Исландии истребителями с военно-воздушной базы «Кефлавик». Это решение было принято Советом НАТО в мае 2007 г. после обращения правительства Исландии с соответствующим запросом [389]¹. Такой «точечный» вклад альянса в обеспечение безопасности стран-членов на Крайнем Севере неизбежно ставил вопрос о том, насколько НАТО на деле способна и готова выполнять свои обязательства в арктическом регионе. Формально зона ответственности альянса распространяется на Арктику, но фактически он не осуществляет здесь военную деятельность. В этих условиях НАТО столкнулась с рядом взаимосвязанных политических проблем.

Во-первых, насколько адекватна политика и военная деятельность альянса в Арктике в контексте ст. 5 и каким образом должна обеспечиваться коллективная оборона стран НАТО в регионе (военное планирование, система командования, силы и средства, учебно-боевая и мобилизационная подготовка и развертывание и т.д.).

Во-вторых, насколько целесообразно и возможно осуществление НАТО деятельности в Арктике, выходящей за рамки ст. 5, в соответствии с новыми концептуально-стратегическими установками альянса, изменением и расширением его функций и задач, институциональной и оперативной трансформацией.

¹ Исландия обратилась в НАТО с такой просьбой после того, как США в 2006 г. вывели свои ВВС с базы в Кефлавике. — *Примеч. отв. ред.*

4. Политика отдельных государств и организаций

В этой связи, в-третьих, насколько возможно и если да, то каким образом можно сочетать в Арктике традиционные функции коллективной обороны с новым всеобъемлющим подходом НАТО к безопасности и решением всего спектра задач ее политической и оперативной повестки дня.

В систематизированном виде эти вопросы в альянсе не обсуждались. До настоящего времени в НАТО не сформулирована адресная политика в отношении Арктики. Регион не упоминается в ее основных политических документах, включая заключительные декларации саммитов, итоговые решения заседаний Совета на уровне министров, действующую Лиссабонскую стратегию и новые стратегические установки валлийского саммита альянса (сентябрь 2014 г.). Фактически была предпринята только одна попытка начать «арктическую» дискуссию в НАТО, но она закончилась довольно быстро и безуспешно. Этот результат еще больше осложнил последующее обращение НАТО к арктической повестке дня.

2009: начало дискуссии

Впервые после окончания холодной войны тема интересов и присутствия НАТО в Арктике обсуждалась на конференции в Рейкьявике «Перспективы безопасности на Крайнем Севере» (Security Prospects in the High North), совместно организованной в январе 2009 г. правительством Исландии и НАТО (с участием Оборонного колледжа НАТО). Официально конференция была организована для обсуждения последствий потепления в арктическом регионе для политики безопасности. В работе конференции приняли участие высшие должностные лица НАТО: генеральный секретарь, председатель Военного комитета, верховный главнокомандующий ОВС НАТО в Европе, верховный главнокомандующий Командования НАТО по трансформации, начальники генеральных штабов, а также ряд министров и послов стран альянса, другие официальные лица и эксперты [248, р. 1].

Такое адресное обращение НАТО к повестке дня безопасности в Арктике на официальном уровне объяснялось главным образом необходимостью поиска совместных ответов на глобальные вызовы потепления, связанные с этим прогнозы кардинальных изменений в сфере северного и арктического судоходства, коммерческой деятельности и туризма в условиях тяжелых климатических условий.

В то же время обсуждение вопросов арктической политики НАТО активно лоббировала Норвегия. Министр иностранных дел Норвегии Й. Гар Стёре выступил с сообщениями по Крайнему Северу на заседаниях Совета НАТО в 2007 и 2008 гг. На конференции в Рейкьявике он подчеркнул: предложение Норвегии включить Арктику в повестку дня НАТО выдвинуто не для того, чтобы «вернуть НАТО домой, а для того, чтобы ясно продемонстрировать, что НАТО никогда оттуда не уходила» [390, р. 16]. Решение НАТО о патрулировании воздушного пространства Исландии в этой ситуации рассматривалось как прецедент, который положит начало продвижению НАТО в Арктику.

Схеффер объяснил интерес альянса к анализу современных вызовов необходимостью учета потенциальных трендов развития арктического региона, поиска согласованного понимания их возможного воздействия на среду и политику безопасности и определения соответствующей роли НАТО. По его словам, причина интереса альянса к проблемам Крайнего Севера тогда, когда наиболее горячими для НАТО зонами являлись Афганистан, Кавказ и Африканский Рог, заключалась в том, что Север «может перестать оставаться столь же холодным в будущем» (аллегория, позволяющая на фоне климатических изменений в Арктике констатировать появление новых вызовов для безопасности, «разогревающих» арктическую повестку дня). И хотя перспективы потепления в Арктике и таяния ее ледяного покрова еще до конца не ясны, Крайний Север требует большего внимания со стороны НАТО [387].

Схеффер подчеркнул четыре возможных последствия потепления.

1. *Судоходство*. В связи с перспективой открытия северных морских путей следует ожидать интенсификации судоходства в Арктике. В сочетании с интенсификацией других видов хозяйственной деятельности это ведет к возрастанию вероятности чрезвычайных ситуаций и аварий, которая потребует соответствующего внимания к силам и средствам для проведения поисково-спасательных операций и реагирования на экологические катастрофы. В обеих сферах НАТО обладает соответствующими компетенциями: ее государства-члены обладают необходимыми силами и средствами, а евроатлантический координационный центр реагирования на чрезвычайные ситуации и катастрофы имеет значительный опыт координации и поддержки соответствующих операций.

4. Политика отдельных государств и организаций

2. *Ресурсы.* Альянс должен принимать в расчет открывающиеся возможности коммерческой эксплуатации минеральных и особенно энергетических ресурсов Арктики. Определенные бухарестским саммитом НАТО (апрель 2008 г.) принципы и направления возможной деятельности альянса в сфере энергетической безопасности приобретают в этой связи особую актуальность на Крайнем Севере.

3. *Территориальные споры* (несмотря на признание арктическими государствами положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.). Хотя альянс не может выступать в роли арбитра в процессе урегулирования правовых споров, он может быть использован в качестве информационно-диалоговой площадки четырьмя прибрежными арктическими государствами-членами (Дания, Канада, Норвегия, США), на которой они могли бы обсуждать свои озабоченности и снимать их на основе согласованных подходов.

4. *Военная деятельность в регионе.* НАТО, «как альянс, но и как международное сообщество», должна выработать коллективный подход в ответ на наращивание «некоторыми арктическими странами» своего потенциала и на продолжающееся наращивание военной деятельности на Крайнем Севере (ясно, что под «некоторыми странами» имеется в виду Россия). Это не только вполне «понятно, но и абсолютно легитимно».

В связи с перечисленными вызовами Схеффер сформулировал «дилемму присутствия» НАТО в Арктике: «Должна ли НАТО как организация, как альянс обсуждать возможности большего сосредоточения своих усилий в регионе? И если да, то в какой форме?». Фактически генеральный секретарь предложил обсудить направления активизации деятельности НАТО в Арктике, начиная с таких относительно бесконфликтных ниш, как проведение поисково-спасательных операций, учений по ликвидации последствий стихийных бедствий, а также совершенствование знаний соответствующих штабов и персонала об уникальных проблемах и условиях Арктики.

В речи Схеффера подчеркивались неконфронтационный характер возможного расширения присутствия НАТО в арктическом регионе и стремление выстраивать политику на транспарентной и кооперативной основе с учетом и с признанием сложившейся системы международного сотрудничества в Арктике. Несмотря на упоминание расширения военной деятельности «некоторых стран», он призвал руководствоваться принципами транспарент-

ности и сохранения солидного фундамента сотрудничества, созданного арктическими государствами, и в этой связи ориентации НАТО на взаимодействие с Россией в контексте наметившейся в то время «перезагрузки» их отношений.

Не оспаривая центральную роль Арктического совета, но учитывая взятый тогда альянсом курс на восстановление «нормальных деловых отношений» в Совете Россия—НАТО, Схеффер предложил использовать «преимущества этого особого форума для включения России в более широкое пространство сотрудничества» и укрепления взаимного доверия. Он подчеркнул, что в практическом плане НАТО и Россия уже имеют совместный опыт выполнения поисково-спасательных миссий и сотрудничества в сфере реагирования на стихийные бедствия, который мог бы быть успешно применен на Севере.

Тезисы Схеффера можно рассматривать как попытку определить возможные направления политики НАТО в Арктике. Проявление интереса альянса к этому региону совпало по времени с активизацией арктической политики ЕС, который формализовал ее в 2008—2009 гг. и признал Арктический совет в качестве основной организации циркумполярного сотрудничества. Однако учредительные документы Арктического совета исключают рассмотрение им военно-политических вопросов безопасности, а ЕС не рассматривает их в качестве перспективного направления европейской политики в области безопасности и обороны (ЕПБО). В результате сформировался своего рода «дефицит» многосторонних форумов, в рамках которых обсуждались бы вопросы безопасности в Арктике.

В этой ситуации евроатлантическому сообществу государств, входящих в ЕС и (или) НАТО, предстояло ответить на вопрос о том, насколько желательна и необходима активизация деятельности НАТО в сфере обеспечения безопасности в Арктике. Ответ на этот вопрос зависел от того, насколько приемлемо и эффективно было бы использование инструментов Североатлантического альянса с точки зрения, во-первых, арктических стран — членов НАТО и ЕС (США, Канада, ЕС/страны Северной Европы); во-вторых, неарктических и «периферийных» государств — членов НАТО и ЕС и, в-третьих, с точки зрения входящих в ЕС нейтральных стран Северной Европы (Швеции и Финляндии), не входящих в НАТО [391, p. 8—28].

Внутренний (дис)баланс интересов

Позиции стран-членов относительно роли Североатлантического союза в Арктике существенно расходятся. Противоположные позиции занимают Норвегия и Канада. Это позволяет говорить об отсутствии единства внутри альянса по данному вопросу. Страны, не граничащие с регионом Крайнего Севера, не проявляют какого-либо выраженного интереса к этой теме — у них абсолютно иные институциональные приоритеты и повестка дня в области безопасности. В остальном же разброс позиций внутри альянса описывается западными аналитиками следующей формулой: Канада выступает против участия НАТО в арктических делах, Норвегия и другие североευропейские государства — за, а США не определились [392].

Норвегия является наиболее активным и последовательным сторонником расширения деятельности альянса на Севере. Она считает крайне важным использовать его механизмы и потенциал как в контексте обеспечения национальной безопасности и обороны, так и для поддержания и укрепления стабильности в арктическом регионе в целом, в том числе в рамках линии на интенсификацию многостороннего сотрудничества в сфере управления региональными вызовами и рисками безопасности. Норвегия делает акцент на функциональное усиление НАТО «в ключевых зонах, включая Север, исходя из многолетнего опыта, свидетельствующего о том, что ясная политика в области безопасности обеспечивает стабильность и предсказуемость для всех сторон». В геополитическом плане, учитывая военно-стратегическую значимость региона, Норвегия считает приоритетно важным «продолжение развития тесного, предсказуемого сотрудничества с Россией на Севере» [21, р. 19].

Дания и Исландия в целом с пониманием относятся к позиции Норвегии, однако не проявляют значительного интереса к продвижению НАТО в Арктику, расставляя несколько иные акценты в рамках как национальной политики безопасности, так и регионального сотрудничества в Арктике. Как и другие арктические страны, они выступают против (ре)милитаризации Крайнего Севера и за развитие всестороннего сотрудничества в Арктике между всеми арктическими и заинтересованными неарктическими государствами, как входящими, так и не входящими в НАТО [393].

Относительная заинтересованность *стран Балтии* объясняется НАТО-центризмом их общей политики безопасности, стремлением усилить функцию коллективной обороны, а также линией на все-

стороннее укрепление балтийско-североевропейской (или северо-европейско-балтийской) оси евроатлантического пространства. Нейтральные *Швеция и Финляндия* также входят в северную «группу поддержки» НАТО, рассчитывая на укрепление партнерских отношений с альянсом в деле обеспечения национальной и региональной безопасности [392]. Однако вряд ли можно говорить о каких-то согласованных и тем более целенаправленных усилиях стран Северной Европы по подключению альянса к арктическим делам.

Желанию североевропейских стран-членов и прежде всего Норвегии усилить северный вектор в политике НАТО противостоит незаинтересованность других, особенно внерегиональных стран. С их точки зрения, активизация НАТО на Севере привела бы к неоправданному отвлечению внимания и ресурсов альянса от иных, действительно приоритетных направлений — как в контексте национальной политики безопасности большинства стран-членов, так и с учетом актуальной повестки дня и миссий альянса.

Внутренние балансы по арктическому вопросу в НАТО во многом определяются позицией лидера — *Соединенных Штатов Америки* [392]. Как и Канада, США учитывают вероятные негативные последствия активизации деятельности НАТО в Арктике — усиление напряженности и дестабилизацию региона. Но главное — военно-политические интересы США в Арктике определяются в первую очередь в стратегическом, а не в региональном контексте. США традиционно рассматривают Европу как главный ТВД, а Арктику — как часть «западного фланга» и североамериканской зоны национальной обороны. Решение задач поддержания стратегического баланса и адекватного сдерживания России Соединенные Штаты планируют в рамках национальной стратегии безопасности, и именно это является их вкладом в коллективную оборону и безопасность альянса. НАТО, в свою очередь, не рассматривается ими как инструмент коллективной обороны и безопасности Северной Америки. Для решения соответствующих задач создана иная, отдельная и фактически альтернативная НАТО структура — американо-канадское «Общее командование воздушно-космической обороны Северной Америки» (НОРАД)¹. «НОРАД отличает его по-

¹ НОРАД (NORAD) — Общее командование воздушной обороны Северной Америки создано в 1958 г., в 1981 г. переименовано в Общее командование воздушно-космической обороны Северной Америки. 5 мая 2006 г. США и Канада заключили новое бессрочное соглашение по НОРАД, включающее пространство Арктики.

4. Политика отдельных государств и организаций

строение в соответствии со спецификой обороны Северной Америки (чего не обеспечивает НАТО), взаимосвязь с противоракетной обороной [США. — *Авт.*] и усиливающийся акцент на морскую деятельность» [392].

Учитывая вышесказанное, расширение коллективной ответственности альянса в Арктике означало бы неоправданную для США (и, очевидно, для самой НАТО) реконфигурацию сложившейся оборонной архитектуры, системы оперативного командования и управления и в целом могло бы осложнить для США управление стратегическими рисками или даже увеличить их. В частности, как считают западные эксперты, в отличие от гипотетического варианта укрепления натовской связки «от Аляски до Скандинавии» сохранение разделения сфер безопасности на севере Северной Америки и на севере Европы в меньшей степени провоцирует восприятие западной деятельности как направленной против России и соответствующие оценки военных угроз [392].

Показательно, что в принятой США в 2013 г. Национальной стратегии в арктическом регионе [117] военные угрозы фактически не артикулируются, а НАТО не упоминается. Зато подчеркивается роль, в частности, Арктического совета (АС) и Международной морской организации (ИМО). Таким образом, хотя позиция США по вопросу участия НАТО в арктических делах считается неопределенной, Вашингтон явно не склонен рассматривать подобную перспективу в практическом плане, в том числе учитывая отрицательную позицию Канады — своего стратегического партнера в обеспечении безопасности Северной Америки и ключевого партнера в Арктике.

Канадское вето

Уже в ходе конференции в Рейкьявике в 2009 г. стало очевидным отсутствие в НАТО консенсуса относительно расширения его деятельности в Арктике. Одним из значимых препятствий для согласования консолидированного подхода альянса в этом вопросе стала позиция Канады, которая «не видит необходимости в более заметной роли альянса на Крайнем Севере» [394, р. 5].

В июле 2009 г. консервативное правительство Канады приняло комплексную национальную Северную стратегию. Наряду с четырьмя взаимосвязанными приоритетными направлениями — обеспечение суверенитета страны в Арктике, социально-эконо-

4.4. НАТО

мического развития региона, защита коренного населения Канады и совершенствование «северного управления» — документ содержит раздел о международном измерении стратегии Канады [201].

Канада рассматривает оборонные аспекты своей северной политики исключительно в контексте национальных усилий по «обеспечению способности и потенциала для защиты и патрулирования нашей суверенной арктической территории на суше, на море и в воздушном пространстве». Только в одном случае оперативная деятельность вооруженных сил рассматривается в международном контексте — когда речь идет о мониторинге и контроле воздушного пространства в рамках НОРАД [201, р. 11]. В «международном» разделе Канада подтверждает основополагающие принципы своей арктической политики — «сотрудничество, дипломатия и международное право», особо выделяет роль АС, что подтверждает линию на немилитаризацию арктического пространства и, следовательно, сдержанность в отношении возможной роли НАТО. Ни сама НАТО, ни союзники Канады по альянсу в стратегии даже не упоминаются. Приоритетные отношения с США, в том числе в сфере безопасности, рассматриваются сугубо в контексте двусторонних канадско-американских отношений [201, р. 34—36]. За пассажами о сотрудничестве с США и в рамках АС следует параграф, посвященный сотрудничеству с Россией, что также свидетельствует о расстановке приоритетов Канады отнюдь не в пользу активизации деятельности НАТО в Арктике.

В январе 2010 г. премьер-министр Канады С. Харпер в ходе встречи с Расмуссеном подтвердил, что Канада не поддерживает идеи активизации деятельности НАТО в Арктике, вынесенные на обсуждение предшественником Расмуссена на посту генерального секретаря альянса. «В основе канадского политического расчета лежало нежелание ни провоцировать Российскую Федерацию (в то время уже осуществлявшую собственную масштабную северную программу перевооружения), ни допустить чрезмерного расширения влияния в регионе стран, географически расположенных вне Крайнего Севера» [248, р. 4].

Канада официально закрепила свою позицию в заявлении по международным аспектам ее политики в Арктике, обнародованном в августе 2010 г. В нем констатируется, что, несмотря на широко распространенное и усиливающееся восприятие Арктики как возможного источника будущего конфликта и связанный с этим воз-

4. Политика отдельных государств и организаций

растающий интерес со стороны ряда международных организаций, таких как НАТО и ОБСЕ, «Канада не предполагает появление каких-либо военных вызовов в Арктике и полагает, что регион находится под надежным управлением созданных здесь институтов, в первую очередь — арктического совета» [19, р. 25]. Это положение осталось неизменным в редакции заявления от 3 июня 2013 г. [395].

Характерно, что ряд принципиальных возражений Канады против расширения деятельности НАТО в Арктике не противоречит главным политическим установкам сторонников активизации альянса. Последние, как и Канада, выступают против милитаризации арктического региона, подчеркивают невоенный характер формирующихся здесь вызовов для безопасности, примат сложившейся системы международно-правового регулирования, приоритетную роль АС и важность сотрудничества с Россией. В этой связи встает вопрос: почему такое общее понимание не позволило сформулировать общую платформу для определения политики НАТО в Арктике?

Очевидно, канадское вето столь категорично прежде всего в силу стремления Оттавы сохранить за своей страной роль ключевой арктической державы. В Канаде опасаются, что повышение роли НАТО в Арктике позволило бы обрести влияние в регионе странам, у которых сейчас нет здесь влияния [396].

Новая стратегия НАТО — без Арктики

В декларации саммита в Страсбурге/Келе, принятой в апреле 2009 г., НАТО не могла обойти вниманием инициативу Исландии о проведении семинара по арктической проблематике. В документе констатировался рост международного интереса к Крайнему Северу и приветствовалось проведение в Рейкьявике конференции НАТО, призванной обратить внимание государств — членов НАТО на проблемы региона, поддержания и обеспечения безопасности в условиях климатических изменений [397]. Однако это политкорректное упоминание Арктики (п. 60 в заключительной части декларации) так и осталась единственным в официальных документах НАТО, принятых на высоком уровне.

Возражения, выдвинутые Канадой в ответ на «арктическую инициативу» Схеффера, сыграли свою роль при формировании политической повестки дня НАТО после смены руководства альянса

4.4. НАТО

в октябре 2009 г.¹ Предложения экспертов по активизации деятельности НАТО в Арктике, сформулированные в развитие инициативы Схеффера [248], остались невостребованными. Дальнейшая политическая дискуссия относительно роли альянса в Арктике фактически была признана бесперспективной.

В ходе начавшейся в НАТО работы над новой стратегической концепцией «Северное измерение» политики альянса не обсуждалось ни в контексте анализа вызовов и угроз, ни в контексте поддержания внутренних политических балансов в альянсе между различными группами стран. Арктическое направление в принципе не могло конкурировать с другими политическими и функциональными приоритетами НАТО (включая вызовы с юга), а блокирующая позиция Канады не позволяла сформировать внутри альянса группу «северных» стран. Отсутствие в НАТО сплоченного «арктического лобби» (в отличие, например, от польско-балтийской группы, лоббировавшей обсуждение вопросов обороны на восточном фланге) снимало вопрос о включении арктической тематики в общий баланс интересов внутри альянса. Канадское «вето» стало и для НАТО, и для многих ее членов удобным оправданием такой сдержанности.

Норвегия предприняла попытку включить Арктику в повестку саммита НАТО в Лиссабоне в ноябре 2010 г. Однако Канада выступила против, поскольку, с ее точки зрения, НАТО не должна играть политическую роль в регионе [398].

В итоге в действующей лиссабонской стратегии НАТО, принятой в ноябре 2010 г. [385], не упоминаются ни Арктика, ни Крайний Север, ни северные вызовы. В этой связи показательно, что в группу высокого уровня («группу мудрецов» в составе 12 человек), сформированную Расмуссеном для подготовки предложений к новой стратегической концепции альянса [399], не вошел ни один представитель стран Северной Европы, а «Арктика» была представлена североамериканцами — председателем группы М. Олбрайт (США) и Мари-Жерве-Видрикер (Канада).

Вопрос о перспективной политике НАТО в арктическом регионе изначально был выведен за рамки «стратегической дискуссии» о будущем альянса. «Хотя стратегическая концепция НАТО 2010 г. получила высокую оценку в связи с определением новых

¹ Расмуссен сменил Схеффера на посту генерального секретаря НАТО 4 апреля 2009 г. 1 октября 2014 г. генеральным секретарем НАТО стал Й. Столтенберг.

4. Политика отдельных государств и организаций

вызовов для безопасности альянса, таких как кибер- и энергетическая безопасность, арктическая безопасность в нее включена не была», как и в итоговую декларацию [400, р. 1].

На следующем саммите НАТО в Чикаго 21 мая 2012 г. арктическая тематика также не рассматривалась. Через четыре года после лиссабонского саммита Норвегия предприняла еще одну попытку включить Арктику в повестку НАТО в ходе подготовки саммита альянса в Уэльсе. Министр обороны И. Э. Сорейде, выступая в Центре стратегических и международных исследований в Вашингтоне 9 января 2014 г., призвала НАТО активнее участвовать в операциях вне зоны ее ответственности и проводить учения и тренировки на Крайнем Севере, включая Северную Америку. Выразив озабоченность по поводу наращивания военной деятельности России в Арктике в условиях, когда климатические изменения могут спровоцировать конфликты интересов, связанные с разработкой нефтяных и иных природных ресурсов, она резюмировала: «В море нестабильности нет лучшего, чем якорь НАТО» [401].

В преддверии саммита в Уэльсе (4—5 сентября 2014 г.), который должен был определить направления дальнейшей трансформации альянса после завершения его самой масштабной операции — в Афганистане, министр иностранных дел Норвегии (в 2011—2012 гг. — министр обороны) Э. Б. Эйде пригласил делегацию Североатлантического совета посетить страну и, в частности, штаб вооруженных сил в Будё — единственный военный штаб в заполярье. Визит состоялся 6—8 мая 2014 г. В нем приняли участие все 28 членов совета, генеральный секретарь НАТО Расмуссен и его заместитель А. Вершбоу, представители международного штаба альянса [402].

Главной задачей приглашающей стороны было убедить союзников в том, что «Арктика должна представлять больший интерес для альянса». По словам Эйде, «те из нас [членов НАТО. — *Авт.*], кто выступают за, делают это не потому, что нам необходимо военное присутствие, чтобы отгородиться от кого-то еще, но просто потому, что эта зона является важной». «Так же как мы заинтересованы в Черном море, расположенном по соседству с НАТО, или в Средиземном море, или в Балтийском, [...] Арктика должна быть в фокусе внимания НАТО» [403].

Эйде сформулировал три составляющие норвежского видения роли НАТО в Арктике: (а) «помочь альянсу сосредоточиться на его ключевой миссии» — коллективной обороне; (б) вернуть НАТО к реальной политике и географии, «к территориальному пониманию

безопасности» (и выйти из парадигмы «мировой борьбы добра со злом», заданной администрацией Буша после сентябрьских террористических актов 2001 г.); (в) использовать штаб норвежских ВС в заполярье (Будё) для осуществления пилотного проекта по обеспечению привязки командных структур НАТО к национальным командным структурам [404].

В контексте центральной задачи НАТО после выхода из Афганистана — обеспечить интегрированную боеготовность — Эйде предложил использовать северную территорию Норвегии для проведения комбинированных учений всех родов войск альянса. Характерно, что, призывая НАТО «развернуться» к коллективной обороне и территориальным оперативным задачам, в том числе на арктическом направлении, Эйде категорически отказался связывать это с «российским вызовом» или с российскими программами модернизации ее арктических сил (он даже отметил их позитивное значение для укрепления инфраструктуры региональной безопасности) [404].

Норвегия не только «сделала Крайний Север главным приоритетом оборонной политики» и стремится добиться большей роли НАТО и Евросоюза в обеспечении региональной безопасности, как подтвердил норвежский премьер-министр Й. Столтенберг, ставший впоследствии генеральным секретарем НАТО [250], но и «рассматривает присутствие НАТО в Арктике как важнейшую составляющую сотрудничества с Россией — межгосударственного и многостороннего, в том числе по линии альянса [392]. Ряд экспертов констатировали, что «Норвегия настойчиво занимается наведением мостов в отношениях между НАТО и Россией в надежде на то, что Москва согласится на расширение прямого присутствия НАТО на Крайнем Севере» [250]. Однако затухавшая энергия российско-западной «перезагрузки» уже вряд ли давала основания для подобной перспективы.

Норвегии так и не удалось добиться включения Арктики в политическую повестку дня НАТО. Расмуссен по итогам визита Совета в Норвегию резюмировал: «В настоящее время НАТО не имеет намерения усиливать присутствие и деятельность на Крайнем Севере» [394, р. 11]. Для Норвегии, как и других северных государств, это означало необходимость искать опору на иные — национальные и многосторонние — инструменты обеспечения региональной безопасности. Министр иностранных дел Эйде был вынужден признать, что Норвегия в ходе визита Совета НАТО не преследовала

4. Политика отдельных государств и организаций

цель добиться «физического присутствия НАТО на Крайнем Севере», поскольку «мы сами и есть НАТО и обеспечиваем надежное присутствие на Крайнем Севере в качестве НАТО» [404].

В то же время сдержанность НАТО в отношении Арктики, подтвержденная Расмуссеном, была воспринята сторонниками активной политики альянса критически и как недальновидная. Главные аргументы остались прежними: развитие военной инфраструктуры и оперативных возможностей в Арктике (с использованием опыта и потенциала НАТО) остаются критически необходимыми для поиска и спасания на море, реагирования на стихийные бедствия, морского и воздушного наблюдения и контроля и решения иных задач, связанных с динамикой развития Арктики и северных коммуникаций. К этому традиционному набору добавились стратегические, хотя и весьма спорные калькуляции: с учетом смещения центра тяжести в политике США в Азиатско-Тихоокеанский регион и интереса к Арктике, проявляемого азиатскими державами (Китаем), НАТО могла бы уравновесить их (и российские) растущие северные амбиции [405].

Украинский кризис и современная дискуссия о роли НАТО в Арктике

Обострение отношений между Россией и странами Запада и обстановки в области европейской безопасности после вхождения Крыма в состав России и эскалации кризиса и вооруженного конфликта в Донбассе потребовали внесения корректив в политику НАТО и ее стран-членов, включая арктические государства. Появились новые весомые аргументы для комплексного реформирования деятельности НАТО в ответ на «вызов со стороны России».

В этой связи встали три вопроса, связанные с потенциальной ролью альянса в Арктике. Во-первых, какими будут долгосрочные последствия кризиса для международного управления в регионе, центральное место в котором занимает Арктический совет. Во-вторых, заставит ли крымский кризис Североатлантический альянс пересмотреть свое отношение к задачам обороны в Арктике [378]. В этой связи, в-третьих, насколько оправдана и возможна активизация самостоятельной деятельности НАТО в Арктике не просто без России, но, по существу, против. Иными словами, нужно альянсу и возможно ли сдерживание России в Арктике. Ведь до украинского кризиса сотрудничество с Россией рассматривалось как

обязательное условие любой потенциальной деятельности НАТО в регионе [248], в том числе наиболее активным сторонником такой деятельности — Норвегией.

«Дискуссионный вопрос, обеспечит ли НАТО в Арктике дополнительную устойчивость или станет дополнительным раздражителем в отношениях между НАТО и Россией, еще не решен» [406]. Во многом поэтому еще нет ответа на первые два вопроса.

«События в Украине вызвали беспокойность среди союзников по НАТО по поводу возможных намерений России расширить свои границы» [398]. Исландский премьер С. Д. Гюннлэйгссон заговорил о возможном посткрымском «эффекте волны» и о том, что Россия когда-нибудь может использовать похожую тактику на Крайнем Севере: «Это породило у многих игроков в Арктике опасения по поводу возможного развития ситуации» [407]. Официальные лица других арктических государств выступили в унисон, выражая серьезную озабоченность, проводя параллели между «крымским вызовом» и наращиванием военной деятельности России в Арктике [408]. «События в Крыму впервые поставили под вопрос [...] основополагающий принцип», согласно которому «все споры должны разрешаться мирным путем с соблюдением норм права». Военно-политическая деятельность России в Арктике обсуждается сегодня в «посткрымском» геополитическом контексте [409].

В НАТО обратили внимание на то, что Арктика упоминается в новой военной доктрине Российской Федерации в качестве одной из ключевых зон. По этой причине лидерам евроатлантического сообщества предлагается «обратить пристальное внимание на военное присутствие России в Арктике и на задачи ее вооруженных сил, развернутых в регионе» [410, р. 11]. Выступая на сессии Парламентской Ассамблеи НАТО (Рига, май 2014 г.), Расмуссен вновь вернулся к теме деятельности альянса в Арктике, но уже в привязке к изменившейся ситуации: «Нет сомнений в том, что Россия будет в большей степени сосредотачиваться на Арктике»; «союзники по НАТО должны будут обратиться к рассмотрению этого вопроса», в том числе учитывая то обстоятельство, что открывающиеся морские коммуникации «увеличивают риски напряженности в регионе», и к ним нужно готовиться [411].

Хотя Расмуссен вновь подтвердил, что не выступает за милитаризацию региона, подобное политическое признание растущих «рисков напряженности» в любом случае требует анализа и обсуждения практических мер — политических, военных, оперативных,

4. Политика отдельных государств и организаций

финансовых и других — по реагированию на них. Как отмечалось в докладе «Оценка рисков», представленном правительству Исландии в 2009 г., рассмотрение сценариев, допускающих возможность возникновения военного конфликта или эскалации напряженности на Крайнем Севере в ближайшем будущем или в среднесрочной перспективе, потребовало бы принятия соответствующих решений, в частности, в сфере военного строительства, раннего предупреждения и др. [412, р. 5].

Дискуссия относительно роли НАТО в Арктике вновь активизировалась в преддверии валлийского саммита альянса (сентябрь 2014 г.). На обсуждение была вынесена экспертная позиция о том, что после длительного периода фактического игнорирования Арктики НАТО необходимо согласовать общую политику безопасности в регионе. Традиционные аргументы о стратегической значимости региона рассматривались в новом контексте: «Несмотря на то что арктический регион до сих пор оставался зоной низкой конфликтности в отношениях между арктическими странами, НАТО должна учитывать проявления агрессивного военного поведения России» при обсуждении задач коллективной обороны Союза, в состав которого входят пять арктических государств и который поддерживает отношения стратегического партнерства с расположенными в регионе нейтральными странами — Финляндией и Швецией. Российские программы по «милитаризации Арктики» предлагалось рассматривать через призму ее «агрессивной политики в отношении соседей» [400, р. 1—2].

Американские эксперты из Фонда «Наследие» поставили вопрос о том, что США как лидеру НАТО необходимо наконец занять активную позицию, а сама НАТО, признавая прерогативу Канады определять роль альянса в ее арктической зоне, не должна игнорировать регион в целом, и ей следует преодолеть разногласия в этом вопросе [400, р. 1]. Они предложили США и альянсу:

- наконец-то «официально признать роль НАТО в Арктике» и включить соответствующий раздел в декларацию валлийского саммита;

- в сотрудничестве с Финляндией и Швецией разработать арктическую стратегию;

- для продвижения арктической повестки дня активизировать работу с неарктическими странами альянса, прежде всего с Великобританией, проявляющей активный интерес к Арктике, и странами Балтии, ориентированными на сотрудничество с северными

4.4. НАТО

и арктическими государствами; США следует с этой целью использовать свои близкие отношения с данными странами;

— продолжать учения в регионе, в том числе за полярным кругом, такие как «Холодный ответ» (Cold Response), «жизненно необходимые для обеспечения готовности альянса реагировать на потенциальные угрозы для безопасности в Арктике»; США рекомендовано рассмотреть вопрос о проведении учений НАТО на Аляске;

— выступить с инициативой проведения следующего саммита за полярным кругом (например, в норвежском Тромсё), чтобы подчеркнуть значимость арктической повестки дня и интерес к ней союзников по НАТО [400, р. 2].

Несмотря на то что арктическая тема так и не вошла в повестку дня саммита НАТО в Уэльсе, в общественно-политических кругах продолжается ее обсуждение с акцентом на необходимость учета «российской угрозы» и военных программ, осуществляемых Россией в Арктике. Ряд экспертов авторитетных исследовательских центров продолжают настаивать на необходимости придания Арктике приоритетного значения в политике НАТО [413].

Хотя тема меняющегося арктического пейзажа не нова и общие политико-дипломатические установки на то, что сотрудничество должно «взять верх над конфронтацией в регионе», сохраняются, в этой дискуссии выдвигается ряд аргументов в пользу четкого определения и реализации политики НАТО в регионе. «Национальные интересы стран НАТО и ее партнеров, имеющих реальный арктический потенциал или интересы, будут лучше всего обеспечены на основе последовательной и сплоченной политики НАТО в Арктике, которая стала бы противовесом амбициям России» [413], от чего альянс до сих пор отказывался.

«Устойчивое военно-морское присутствие союзников в течение последних нескольких десятилетий» обеспечивало свободный доступ к глобальным морским коммуникациям. Эту деятельность предлагается распространить на Арктику с учетом постепенного открытия здесь новых судоходных маршрутов. Присутствие НАТО на Крайнем Севере призвано гарантировать защиту международных норм и правил судоходства в условиях, если (а скорее — когда) напряженность здесь будет возрастать. Утверждается, что НАТО призвана стать «стабилизирующей силой, обеспечивающей свободный доступ к открывающимся судоходным путям и доступным ресурсам — в соответствии с международным правом и законным управлением территориальными спорами» [413].

Подчеркивается, что ключевое значение для дискуссии в альянсе имеет позиция США. Утверждается, что озабоченность Соединенных Штатов территориальными претензиями России в Арктике и позицией по проблеме Северного морского пути¹ должна побудить их выступить в роли лидера арктической политики альянса. Это стало бы ключевым фактором формирования «арктического консенсуса» в НАТО — между странами, не имеющими прямых арктических интересов, и северным пулом, который должен признать право первых влиять на выработку общей арктической политики. В качестве первого шага, несмотря на безуспешность предыдущих попыток включить Арктику в концептуально-стратегические документы НАТО, предлагается принять совместное заявление, официально декларирующее «интересы и ставки НАТО в регионе» и намерение взять на себя соответствующую роль. Предлагается расширить участие альянса в учениях на Крайнем Севере (таких как «Арктический вызов» — Arctic Challenge) и тем самым ясно дать понять Финляндии и Швеции, а также широкому международному сообществу, что НАТО готова осуществлять операции в Арктике в ответ на возникающие там конкретные вызовы [413].

Ключевая установка прежнего канадского правительства, которое возглавлял С. Харпер, — для НАТО нет роли в Арктике — подвергается сомнению и в самой Канаде. Так, Б. Смит-Виндзор, ранее представлявший Канаду в военном колледже НАТО, продолжает отстаивать позицию, сформулированную им в аналитической записке в развитие предложений Схеффера в 2009 г. Он настойчиво повторяет: опасения Канады по поводу того, что деятельность НАТО в Арктике приведет к неоправданному усилению в регионе позиций неарктических государств, утратили свою актуальность. Тот факт, что НАТО не вовлечена в деятельность в Арктике, не мешает далеким от региона членам альянса принимать участие в арктических делах. «Они уже там», в Арктике: почти половина членов альянса в том или ином качестве представлены в Арктическом совете, союзники участвуют в военных учениях на Крайнем Севере, не говоря уже о том, что действие ст. 5 Вашингтонского договора распространяется и на Арктику. «У европейских союзников есть все основания иметь интересы и участвовать в решении вопросов

¹ Как это часто бывает в дискуссии, предлагаемая цитируемыми экспертами интерпретация «озабоченностей» США не вполне корректно отражает настроения в официальном Вашингтоне. См. п. 1.3, 1.5 и 4.1 (*Примеч. отв. ред.*).

безопасности в Арктике». Поскольку в регионе до сих пор нет площадки для обсуждения вопросов военной безопасности, НАТО может предоставить для этого свои, уже существующие консультативные структуры и инструменты, а ст. 4 Вашингтонского договора является для этого достаточной правовой основой [409].

По мнению Смит-Виндзора, события в Крыму «фундаментально изменили» отношения между Россией и Западом в том, что касается политики безопасности, и это должно заставить альянс «проявлять большую бдительность и проводить многосторонние консультации 28 союзников в рамках существующих структур НАТО, когда дело касается вопросов безопасности Крайнего Севера». Например, одно из арктических государств — членов альянса могло бы взять на себя роль контактной страны и регулярно информировать партнеров по НАТО о развитии ситуации в области безопасности на Крайнем Севере, как «альянс делает это в других районах мира» (пример — контактная миссия Норвегии по связям с Африканским союзом).

Канада, Дания или другие арктические государства могли бы взять на себя аналогичную консультативную роль в интересах всего альянса в Арктике, и это соответствовало бы норвежской линии на развертывание сил и средств НАТО в регионе. Такая форма участия НАТО в арктических делах «не должна рассматриваться как угроза суверенитету и интересам Канады», — утверждает Смит-Виндзор. Напротив, она позволила бы Канаде выступить в качестве лидера в процессе формирования общей арктической политики в интересах всех союзников [409].

Впрочем, подобные схематические построения, во всяком случае пока, не переубеждают власти Канады и Норвегии. Канадские эксперты признают, что на страну «оказывается растущее давление, с тем чтобы она согласилась включить Арктику в стратегию Организации Североатлантического договора в контексте противодействия российской агрессии», в том числе для выражения озабоченности «продолжающейся милитаризацией» Арктики Россией. Но они считают, что Канада не должна поддаваться этому давлению: «Было бы крайне неразумно для НАТО включить Арктику в качестве компонента новой стратегии сдерживания [России. — *Авт.*]» [398].

В отличие от периода холодной войны, Россия не строит свою арктическую политику (включая военную) в контексте «глобального противостояния с целью территориальной экспансии». Интере-

4. Политика отдельных государств и организаций

сы и действия России, как любой другой арктической страны, обусловлены конкуренцией за арктические территории и ресурсы, в которой военная сила не является основным аргументом. «Дипломатические и институциональные меры *по-прежнему* являются действенным способом разрешения таких территориальных споров. Присутствие НАТО в Арктике серьезно подорвало бы эти невоенные меры и скорее всего спровоцировало бы Россию на проведение политики военно-силового балансирования» [398].

Норвегия, выступая за активизацию деятельности НАТО в Арктике, также не хочет увязывать соответствующие решения с «русской угрозой» в контексте новых (уэльских) решений альянса. Попытки объяснить арктическую деятельность НАТО необходимостью сдерживания России и формирования контрбаланса ее военному присутствию на Крайнем Севере явно противоречат общей установке на отказ от милитаризации Арктики, подтвержденной генеральным секретарем НАТО Расмуссеном даже в условиях украинского кризиса. В действующей стратегии Норвегии по политике в отношении Крайнего Севера раздел «Углубление и обновление сотрудничества с Россией» помещен в самое начало документа (параграф 1). В нем подчеркивается: «Наши отношения с Россией представляют одну из главных основ политики Норвегии в отношении Крайнего Севера» [21, р. 9].

В ответ на «посткрымскую» риторику сторонников активизации НАТО контраргументы противников даже усилились. В условиях напряженности в отношениях между Россией и Западом, считают они, линия на конфронтацию с Россией тем более неприемлема. В условиях же современной напряженности еще меньше оснований полагать, что Россия даст согласие на осуществление НАТО военной деятельности в регионе и тем более выступит в качестве потенциального партнера альянса в Арктике. «В чем регион нуждается меньше всего, несмотря на звучащие с разных сторон призывы, так это в каком бы то ни было дальнейшем наращивании конфронтации между Россией и НАТО», — констатируется в аналитической записке Н. Чемберлена и Я. Дэвиса. Учитывая, что конкурирующие интересы действительно могут привести к росту напряженности в Арктике, «расширение военной деятельности в регионе, совершенно очевидно, было бы неприемлемым и неконструктивным ответом». В этом смысле предпочтение следует отдавать Арктическому совету, а не НАТО, и необходимость укрепления потенциала для «реагирования на чрезвычайные ситуации и

катастрофы в регионе [...] не должна использоваться для оправдания милитаризации Крайнего Севера» [378].

В целом, несмотря на несколько оживившиеся выступления в пользу продвижения НАТО в Арктику, «посткрымская» общественно-политическая дискуссия не привела к сколько-нибудь заметному усилению пронатовского вектора. Скорее наоборот, в условиях острого кризиса отношений между Россией и Западом любые попытки распространить деятельность НАТО на Арктику только породили бы еще больше проблем и стали бы еще одним вызовом для сплоченности альянса.

Основные политические выводы из этой дискуссии остаются принципиально неизменными:

- приоритет международного права и управления в Арктике (ключевая и неоспоримая роль Конвенции ООН по морскому праву и Арктического совета);

- отказ от милитаризации региона, проявление военной сдержанности, транспарентность и отказ от потенциально провоцирующей деятельности;

- отсутствие в НАТО, вне зависимости от конъюнктурных изменений в сфере международной и европейской безопасности, объективных предпосылок для формирования консенсуса в поддержку активной деятельности альянса в регионе;

- сохранение консенсуса в отношении приемлемой для всех формулы: членство в НАТО арктических государств означает присутствие НАТО в Арктике.

Эти выводы повторяются в документах Парламентской Ассамблеи (ПА) НАТО — на сегодняшний день главной, если не единственной официальной политической площадки в рамках альянса, на которой обсуждаются проблемы Арктики. Крайний Север занимает одно из центральных мест в повестке дня Ассамблеи. В 2010—2014 гг. она провела 15 тематических мероприятий в арктических странах и подготовила четыре доклада. Последний доклад — «Крайний Север: новые вызовы и возможности» (октябрь 2015 г.) [410] — отличается от предыдущих тем, что подготовлен «непрофильным» подкомитетом по энергетической безопасности и безопасности окружающей среды Комитета по науке и технологиям (предыдущий доклад 2013 г. был подготовлен политическим комитетом), а докладчиком стал представитель натовского Юга — О. Бак, глава делегации Турции в ПА НАТО.

4. Политика отдельных государств и организаций

Бак признает, что «НАТО как организация не имеет специальной арктической политики», но при этом традиционно отмечает возрастающее геополитическое значение Арктики. Признавая, что теперь это обстоятельство обусловлено не только открывающимися экономическими возможностями (в связи с климатическими изменениями), но и «напряженными отношениями между Россией, Северной Америкой и Европой», в докладе констатируется, что «угроза вооруженного конфликта остается очень низкой».

Тем не менее доклад призывает государства — члены НАТО укреплять оборонный потенциал с учетом их национальных интересов, чтобы гарантировать их суверенитет и поддерживать способность к коллективной обороне в Арктике. НАТО же рекомендуется поддерживать работу Арктического совета как главного форума циркумполярного диалога, но в то же время быть готовой «сосредоточить большее внимание на Арктике» [410, р. 15], когда и если государства альянса проявят к этому политическую волю.

В этом случае НАТО могла бы предпринять усилия по «увеличению знаний территории арктических союзников» и начать политические и (или) ситуационные консультации (*ad hoc* или регулярные), в том числе в Североатлантическом совете; изучить вопрос о программах совместной оперативной подготовки и учений в контексте сценарных вариантов развития ситуации в Арктике; изучить соответствующие потребности НАТО с точки зрения наличных и необходимых сил и средств; направить свою деятельность в невоенную сферу, выступая в том числе в качестве «форума для поддержания арктического диалога и коммуникации», институционального механизма для ответа на вызовы чрезвычайных ситуаций и катастроф, включая проведение спасательных операций и т.д. Но поскольку, согласно докладу, ряд государств «упорно возражают против проведения подобных обсуждений» [410, р. 14], сформулированные в докладе предложения носят скорее риторический характер и не представляют собой политические выводы или рекомендации. Доклад лишь обобщает ряд не получивших одобрения в альянсе предложений экспертов.

Среди резолюций, отражающих официальную позицию ПА НАТО, одобренных на ее осенней сессии в норвежском Ставангере (9—12 октября 2015 г.), «Арктики» по-прежнему нет. Только в одной резолюции — «Климатические изменения и международная безопасность» — содержится «арктическая» рекомендация «существенно увеличить число проводимых в рамках НАТО военных и

4.4. НАТО

политических консультаций по последствиям климатических изменений, в том числе на саммитах НАТО», что косвенно может быть одним из «шагов в Арктику» [414]. Однако ни рамочная инициатива НАТО «зеленая оборона», ни группа по «умной энергетике» альянса не подходят для этой цели, поскольку обсуждают утвержденные в рамках коллективного военно-политического планирования конкретные вопросы, такие как повышение энергоэффективности вооруженных сил [415].

Возможные сценарии

До украинского кризиса проблематичное, но гипотетически возможное «усиление деятельности альянса в арктическом регионе» российскими экспертами рассматривалось в рамках двух сценариев — «негативной» и «позитивной» безопасности. Первый «связан с нарастанием воспринимаемых военных рисков и угроз между альянсом и государствами, не входящими в НАТО» (Россией в первую очередь). «Второй сценарий предполагает использование потенциала НАТО для расширения международного сотрудничества и формирования режима регионального управления» [416].

Западные эксперты «негативный сценарий» фактически игнорировали, поскольку все заинтересованные арктические страны, включая противников вовлечения НАТО в арктические дела внутри самого альянса, рассматривали такую перспективу только в контексте приоритетного сотрудничества с Россией. «Крымский фактор» внес существенные коррективы в том смысле, что теперь и западные сценарии активизации НАТО неизбежно приходится рассматривать в контексте негативной парадигмы, если не снимать их с повестки.

То обстоятельство, что в НАТО так и не сформировался политический консенсус относительно возможной роли альянса в Арктике, а все попытки включить этот вопрос в его повестку дня до настоящего времени оказались безуспешными, не означает, что тема активизации деятельности альянса на северном направлении окончательно закрыта. Ряд государств, прежде всего Норвегия, не изменили свою позицию и продолжают линию на большее вовлечение НАТО в обеспечение безопасности и обороны на Крайнем Севере. По этой причине дилеммы, связанные с обсуждением вопроса о роли НАТО в Арктике, остаются в поле политического анализа и планирования.

4. Политика отдельных государств и организаций

Сохраняющиеся в НАТО разногласия объективно ставят альянс перед сложным выбором: поддерживать сложившееся статус-кво (каким образом и какой ценой?) или вести дело к его пересмотру, определив некие общеприемлемые ориентиры такой политики. Политическая амбивалентность порождает внутреннюю напряженность и не снимает дилемму выбора. Вынужденное сохранение статус-кво рассматривается сторонниками активизации деятельности НАТО в регионе не как «конец истории», а скорее как повод для продолжения поиска путей вывода альянса из «арктического тупика». Оптимальным решением считается формулирование нового подхода НАТО, который позволил бы снять внутреннюю напряженность в альянсе вокруг вопроса о его присутствии в Арктике и обозначил бы определенную политическую перспективу на будущее.

Набор предложений о возможных направлениях и формах деятельности НАТО в Арктике довольно широк. Он варьируется от вынужденного признания неспособности альянса выйти за рамки статус-кво (формула «НАТО уже здесь») до инициатив по выработке конкретной «арктической стратегии» альянса, содержание которой также было бы весьма вариативным.

В римском колледже НАТО было выполнено исследование (аналитическая записка Смит-Виндзора) с целью, по выражению автора, проложить «"мост НАТО" через тающие льды и теплеющие воды Крайнего Севера» [248]. Пока это единственная и в целом вполне объективная попытка представить перспективные модели присутствия НАТО в Арктике на основе систематизации существующих механизмов оборонного сотрудничества, анализа основных интересов и политических позиций и обобщения авторитетных предложений, включая первую «попытку Схеффера», предпринятую в 2009 г. В зависимости от «уровня амбиций» НАТО в исследовании предлагаются три сценария.

Первый — наиболее амбициозный — предполагает разработку всеобъемлющей политики альянса, в которой были бы сформулированы ответы НАТО на вызовы безопасности и обороны на геополитическом пространстве как Северной Америки, так и европейской арктической зоны. Этот сценарий базируется на консенсусном признании членами альянса неделимости их безопасности в качестве отправной точки при выработке общей политической позиции. Он предполагает подтверждение приоритетной (хотя и не исключительной) роли «арктической восьмерки» в соответствии с

4.4. НАТО

согласованными или не вызывающими споров арктическими приоритетами относительно консолидации существующей системы управления и международно-правового режима в Арктике; доктринально-концептуальных установок и политической практики НАТО; сложившихся форматов партнерских отношений, таких как Совет Россия — НАТО, «Партнерство ради мира», североевропейские региональные форматы. Этот сценарий позволил бы включить в повестку дня альянса все основные предложения, с которыми Схеффер выступил на Конференции в Рейкьявике в 2009 г.

Второй сценарий основан на предположении, оправданном с учетом существующих принципиальных различий в позициях арктических стран альянса, что непосредственная вовлеченность НАТО в обеспечение безопасности и обороны Северной Америки неприемлема для ряда союзников (прежде всего, североамериканских государств). В таком случае предлагается сосредоточиться на «европейском Крайнем Севере». Этот подход соответствовал бы существующему с 2011 г. разделению стратегического командования США на две зоны ответственности — североамериканскую (US NORTH-COM) и европейскую (EUCOM), в которую входит европейская Арктика, включая Гренландию. В принципиальном плане «североевропейский» вариант арктической деятельности НАТО соответствует или по крайней мере согласуется с общеполитическими установками и базовыми документами политики в сфере безопасности и обороны всех трех арктических стран альянса — Норвегии, Исландии и Дании.

Однако если бы такой вариант был приемлем или даже желателен для них, остается открытым вопрос о согласии Канады и США, не говоря уже о необходимости поддержки со стороны остальных, неарктических членов альянса. Поэтому в качестве минимальной планки арктических амбиций НАТО возможен *третий сценарий*, который исходит из необходимости как минимум «держать руку на пульсе» событий. В соответствии с этим сценарием НАТО сосредоточила бы свои усилия на повышении уровня осведомленности о происходящих в Арктике процессах и на укреплении своего экспертного потенциала. С этой целью речь могла бы идти об учреждении на постоянной или ротационной основе института «контактного государства-члена» из числа арктических стран НАТО. Североатлантический совет получал бы от «контактного государства» необходимую информацию и аналитические материалы о развитии

4. Политика отдельных государств и организаций

ситуации в арктическом регионе, в первую очередь в сфере безопасности и обороны.

Такое решение позволило бы НАТО быть лучше подготовленной к потенциальным вызовам и кризисам на Крайнем Севере, более четко артикулировать свои цели и задачи в этом контексте. В то же время оно позволяло бы сформировать платформу для последующего формулирования альянсом своей арктической политики, когда и если для этого возникнет необходимость и сформируется общий интерес.

«Три сценария» для НАТО в Арктике были разработаны в 2013 г. — до фундаментального кризиса системы европейской безопасности, спровоцированного украинским кризисом. «Российский фактор», который ранее рассматривался как безусловная необходимая составляющая формулирования арктической стратегии стран-участниц и как необходимый ресурс вовлеченности НАТО в Арктику, теперь изменил свою «полярность». Вариант активизации деятельности НАТО в Арктике в сотрудничестве с Россией на данном этапе потерял свою актуальность, а обсуждение варианта деятельности НАТО «против» России провоцирует еще большее углубление разногласий внутри альянса. Эта дилемма просматривается не только в арктическом, но и в более широком геополитическом контексте: «Если Россия и Запад не смогут сотрудничать в Арктике, они не смогут сотрудничать нигде» [417].

Несмотря на изменение геополитического контекста, все три предложенных варианта (хотя и предполагающие партнерство с Россией) вполне адекватно отражают «окно возможностей» для определения форм возможного участия НАТО в арктических делах. Может быть, поэтому они до настоящего времени не встретили сколько-нибудь заметной критики и не были предложены иные сценарии.

В посткрымской ситуации продолжают высказываться предложения, вписывающиеся в представленный сценарный анализ и звучные по крайней мере третьему из них. Сам автор, Смит-Виндзор, также не считает свои идеи потерявшими актуальность и продолжает настаивать на более активной политике НАТО в Арктике, пусть и без опоры на сотрудничество с Россией. Но даже его третий, «низкопрофильный» сценарий оставляет за скобками принципиальный вопрос о том, кто и как будет информировать НАТО, какие национальные интересы будут стоять за соответствующей арктической экспертизой. А также то, насколько противники натовской во-

4.4. НАТО

влеченности в Арктику (в первую очередь, Канада) готовы согласиться с тем, что «третий сценарий» может оказаться первым шагом НАТО и ее неарктических государств-членов в Арктику.

За рамками этого сценарного анализа остается и факт незаинтересованности *большинства* стран НАТО направлять ресурсы в регион, с которым не связаны их приоритетные интересы или, по крайней мере, свои интересы в котором они не связывают с присутствием и активизацией деятельности НАТО. Главная проблема заключается в том, что у стран НАТО нет общего понимания их общего интереса в Арктике (консенсусного политического ориентира), исходя из которого можно было бы предлагать модели его реализации и политические программы.

В этом заключается существенное отличие подходов к проектам арктической политики в НАТО и развитием региональных форматов северного сотрудничества в сфере безопасности и обороны. Общий интерес стран Северной Европы, соответствующий их стратегической ориентации на северную интеграцию, стал основой для развития Северного оборонного сотрудничества европейской арктической «пятерки» после обсуждения «Доклада Столтенберга» (подробнее см. п. 3.3). При этом страны Северной Европы проявляют заинтересованность в более активном участии НАТО в арктических делах, тогда как и альянс заинтересован в закреплении своих позиций на Крайнем Севере, консолидации североатлантической солидарности и предотвращении ее эрозии. Следовательно, три описанных выше сценария с учетом малой вероятности их практической реализации в среднесрочной перспективе можно дополнить еще одним вариантом, который, по существу, осуществляется на практике — «конвергенцией» северной политики НАТО с динамично развивающейся региональной интеграцией стран Северной Европы в сфере безопасности и обороны, которая, в свою очередь, прочно вписана в их арктические приоритеты и стратегию развития Арктического региона.

Источники

1. *Алексеев Г. В., Радионов В. Ф., Александров Е. И.* и др. Изменения климата Арктики при глобальном потеплении // Проблемы Арктики и Антарктики. 2015. № 1 (103). [Электронный ресурс]. URL: http://www.aari.ru/misc/publicat/paa/PAA-103/PAA-103_032-041.pdf.
2. *Павлова Т. В., Катцов В. М.* Площадь ледяного покрова Мирового океана в расчетах с помощью моделей СМIP5 // Труды Главной геофизической обсерватории им. А. И. Воейкова. 2013. Т. 568. [Электронный ресурс]. URL: <http://voeikovmgo.ru/images/stories/publications/568.pdf>.
3. Арктика: зона мира и сотрудничества / отв. ред. А. В. Загорский. М. : ИМЭМО РАН, 2011.
4. *Катцов В. М., Павлова Т. В.* Ожидаемые изменения приземной температуры воздуха в Арктике в 21-м веке: результаты расчетов с помощью ансамблей глобальных климатических моделей (СМIP5 и СМIP3) // Труды Главной геофизической обсерватории им. А. И. Воейкова. 2015. Т. 579. [Электронный ресурс]. URL: <http://voeikovmgo.ru/images/stories/publications/2015/579.pdf>.
5. *Катцов В. М., Павлова Т. В.* Арктика в контексте «гранд-вызовов» климатической науке // Труды Главной геофизической обсерватории им. А. И. Воейкова. 2015. Т. 579.
6. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Утверждена Президентом Российской Федерации 20 февраля 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142561/.
7. Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». Утверждена Правительством Российской Федерации 21 апреля 2014 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/11967/>.
8. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утверждена Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>.
9. *Пилясов А. Н., Котов А. В.* Потенциал российской Арктики для международного сотрудничества: доклад № 17/2015 [гл. ред. И. С. Иванов]. Российский совет по международным делам (РСМД). М. : Спецкнига, 2015.

10. Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: хрестоматия : в 3 т. / общ. ред. И. С. Иванова. Российский совет по межд. делам (РСМД). М. : Аспект Пресс, 2013.
11. Adapting To Change — UK policy towards the Arctic. London, FCO, 2013. [Электронный ресурс] URL: <https://www.gov.uk/government/publications/adapting-to-change-uk-policy-towards-the-arctic>.
12. Leitlinien deutscher Arktispolitik. Verantwortung übernehmen, Chancen nutzen. Berlin, Auswärtiges Amt, 2013. [Электронный ресурс] URL: http://www.bmef.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/EU-Fische-reipolitik-Meeresschutz/Leitlinien-Arktispolitik.pdf?__blob=publicationFile.
13. Arctic Policy of the Republic of Korea. Seoul, KMI, 2013. [Электронный ресурс] URL: http://library.arcticportal.org/1902/1/Arctic_Policy_of_the_Republic_of_Korea.pdf.
14. Towards an Italian Strategy for the Arctic. National Guidelines. Roma, Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, 2015. [Электронный ресурс] URL: http://library.arcticportal.org/1906/1/towards_an_italian_strategy_for_the_arctic.pdf;
15. French Arctic Initiative 2015—2020. Science plan 2015-2020 of the French Arctic Initiative. Paris, CNRS, 2015. [Электронный ресурс] URL: http://library.arcticportal.org/1899/1/Prospective_february2015.pdf;
16. Japan's Arctic Policy (provisional translation). Tokyo, The Headquarters for Ocean Policy, 2015. [Электронный ресурс] URL: <http://library.arcticportal.org/1883/>.
17. Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, Илуиссат, Гренландия, 27—29 мая 2008 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/4f5a1690c129f353c325788f0036a493!OpenDocument>.
18. Стенограмма ответов министра иностранных дел России С. В. Лаврова на вопросы российских СМИ по итогам министерской встречи прибрежных арктических государств, Челси, Канада, 29 марта 2010 г. // МИД РФ. [Электронный ресурс] URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/432569d800223f34c32576f60027ca3c!OpenDocument>.
19. Statement on Canada's Arctic Foreign Policy. Exercising Sovereignty and Promoting Canada's Northern Strategy Abroad. Ottawa, Government of Canada, 2010. [Электронный ресурс] URL: http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/assets/pdfs/canada_arctic_foreign_policy-eng.pdf.
20. Kingdom of Denmark. Strategy for the Arctic 201—2020. Copenhagen, 2011. [Электронный ресурс] URL: <http://um.dk/en/~media/UM/English-site/Documents/Politics-and-diplomacy/Greenland-and-The-Faroe-Ilands/Arctic%20strategy.pdf>.

21. The High North. Visions and strategies. Meld. St. 7 (2011—2012) Report to the Storting (White Paper). Full text. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2011. [Электронный ресурс] URL: https://www.regjeringen.no/contentassets/a0140460a8d04e4ba9c4af449b5fa06d/en-gb/pdfs/stm201120120007000en_pdfs.pdf.
22. The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030. February 2014. Washington, Chief of Naval Operations, 2014. [Электронный ресурс] URL: <https://info.publicintelligence.net/USNavy-ArcticRoadmap.pdf>.
23. Загорский А. В. Международно-политические условия развития Арктической зоны Российской Федерации — Программа Президиума РАН «Поисковые фундаментальные научные исследования в интересах развития Арктической зоны Российской Федерации». Публикации по итогам 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ras.ru/FStorage/Download.aspx?id=d72d9bd7-d33f-4a34-bfc4-2c4b165077ee>.
24. Koivurova T., Molenaar E. J. International Governance and Regulation of the Marine Arctic. Overview and Gap Analysis. Oslo, WWF International Arctic Programme, 2009.
25. Международное сотрудничество в Арктике: проблемы безопасности и развития / под ред. А. В. Загорского, А. И. Никитина. Российская ассоциация политической науки (РАПН). М. : РОССПЭН, 2013.
26. Arctic Yearbook 2013 / L. Heininen (ed.). Akureyri (Iceland), Northern Research Forum, 2013.
27. European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance. P6_TA(2008)0474. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2008-474>.
28. Дынкин А. А. Международное сотрудничество в Арктике: риски и возможности // Вестник Российской академии наук. 2015. Т. 85. № 5—6.
29. Byers M. International Law and the Arctic. Cambridge : Cambridge University Press, 2013.
30. Клаэс Х. Д. Выступление на Международной конференции «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года: экономика, безопасность, окружающая среда, международное сотрудничество», проводимой ИМЭМО РАН совместно со Стокгольмским международным институтом исследования проблем мира (СИПРИ), Москва, 2013. 30 сентября — 1 октября. [Электронный ресурс] URL: http://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=770&p=&ret=749&year=2013&sem=408.
31. Arctic security matters / J. Jokela (ed.). EU ISS Report № 24. Paris: ISS, 2015.
32. Mièrè Ch. le, Mazo J. Arctic opening: insecurity and opportunity — IISS. Abingdon; New York, Routledge, 2013.

33. Россия в полицентричном мире / под ред. А. А. Дынкина, Н. И. Ивановой. М. : Весь мир, 2011.
34. Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report — Arctic Council, 2009, second printing.
35. Загорский А. В. и др. Арктика. Предложения к дорожной карте международного сотрудничества — Российский совет по международным делам (РСМД). [гл. ред. И. С. Иванов]. М. : Спецкнига, 2012.
36. Загорский А. В., Глубоков А. И., Хмелева Е. Н. Международное сотрудничество в Арктике. Доклад 2013 — Российский совет по международным делам (РСМД). М. : Спецкнига, 2013.
37. Арктика 2015. VI Всероссийская морская научно-практическая конференция, Мурманск, 13—14 мая 2015 г. Материалы конференции. Мурманск : Мурманский государственный технический университет, 2015.
38. Demystifying the Arctic. — World Economic Forum Global Agenda Council on the Arctic. Davos-Klosters, 2014.
39. Marine Traffic in the Arctic. A Report Commissioned by the Norwegian Mapping Authority. Oslo : Analyse & Strategi, 2011.
40. Kraska J., Baker B. Emerging Arctic Security Challenges — Center for a New American Security Policy Brief, March 2014.
41. The New Arctic Governance — SIPRI / N. Melvin, L. Jakobson (eds.). Oxford : Oxford University Press, forthcoming in 2016.
42. Wezeman S. T. Military capabilities in the Arctic — SIPRI Background Paper, 2012.
43. Arctic Strategy. Department of Defense. November 2013. Washington, Secretary of Defense, 2013. [Электронный ресурс] URL: http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf;
44. United States Coast Guard Arctic Strategy. May 2013. Washington, USCG, 2013. [Электронный ресурс] URL: https://www.uscg.mil/seniorleadership/DOCS/CG_Arctic_Strategy.pdf.
45. Danish Defence Agreement 2010—2014. Copenhagen, June 24, 2009. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/ZSD/Danish%20Defence%20Agreement%202010-2014.pdf>.
46. Corell R. W., Kang J. S.-C., Kim Y. H., eds. The Arctic in World Affairs. A North Pacific Dialogue on Arctic Transformation. 2011 North Pacific Arctic Conference Proceedings. Seoul; Gyeonggi-do, The Korea Transport Institute; East-West Center, 2013.
47. Young O. R., Kim J. D., Kim Y. H., eds. The Arctic in World Affairs. A North Pacific Dialogue on Arctic Marine Issues. 2012 North Pacific Arctic Conference Proceedings. Seoul; Honolulu, Korea Maritime Institute; East-West Center, 2012.

48. *Young O. R., Kim J. D., Kim Y. H.*, eds. The Arctic in World Affairs. A North Pacific Dialogue on the Future of the Arctic. 2013 North Pacific Arctic Conference Proceedings. Seoul; Honolulu, Korea Maritime Institute; East-West Center, 2013.
49. *Young O. R., Kim J. D., Kim Y. H.*, eds. The Arctic in World Affairs. A North Pacific Dialogue on International Cooperation in a Changing Arctic. 2014 North Pacific Arctic Conference Proceedings. Seoul; Honolulu, Korea Maritime Institute; East-West Center, 2014.
50. *Барбин В. В.* Россия настроена на сотрудничество в Арктике // Арктические ведомости. Информационно-аналитический журнал. 2015. № 3 (14).
51. *Загорский А.* Шаг назад или шаг вперед? Министерская встреча Арктического совета в Икалуите — Российский совет по международным делам, 29.04.2015. [Электронный ресурс] URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=5806#top.
52. Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean. Oslo, 16 July 2015. [Электронный ресурс] URL: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/folkerett/declaration-on-arctic-fisheries-16-july-2015.pdf>.
53. Meeting On High Seas Fisheries In The Central Arctic Ocean: Chairman's Statement. Washington, DC December 3, 2015. [Электронный ресурс] URL: <http://www.state.gov/e/oes/rls/pr/250352.htm>.
54. Coast Guard Leaders from Arctic Nations Sign Historic Joint Statement. — Homeland Security, October 30, 2015. [Электронный ресурс] URL: <http://www.dhs.gov/news/2015/10/30/coast-guard-leaders-arctic-nations-sign-historic-joint-statement>.
55. *Borgerson S.* Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming // Foreign Affairs. 2008. March/April. [Электронный ресурс] URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/arctic-antarctic/2008-03-02/arctic-meltdown>.
56. *Борджерсон С.* Таяние арктических льдов // Россия в глобальной политике. 2008. № 3. [Электронный ресурс] URL: http://www.globalaffairs.ru/number/n_10950.
57. *Borgerson S.* The Great Game Moves North. As the Arctic Melts, Countries Vie for Control // Foreign Affairs. 2009. March. [Электронный ресурс] URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/global-commons/2009-03-25/great-game-moves-north>.
58. *Borgerson S.* The Coming Arctic Boom. As the Ice Melts, the Region Heats Up // Foreign Affairs. 2013. July/August. [Электронный ресурс] URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/global-commons/2013-06-11/coming-arctic-boom>.

59. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву // Организация Объединенных Наций. [Электронный ресурс] URL: [http:// www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf).
60. Губанов А. И. Разграничение континентального шельфа в Арктике: Международно-правовые проблемы и перспективы. М. : Зерцало-М, 2015.
61. Колодкин А. Л., Гуцуляк В. Н., Боброва Ю. В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М. : Статут, 2007.
62. Морские пространства Арктики: современный правовой аспект. Сборник научных статей. М. : Магистраль, 2013.
63. Международное морское право. Статьи памяти А. Л. Колодкина / сост. Р. А. Колодкин, С. М. Пунжин. М. : Статут, 2014.
64. Управление в Арктике в эпоху трансформации: Основные проблемы, принципы управления и перспективы. Отчет международного проекта «Управление в Арктике». [б.м.], 2010.
65. Cinelli C. The Law of the Sea and the Arctic Ocean // Arctic Review on Law and Politics. Vol. 2 (2011). No 1.
66. Collins J. et al. A Euro-Atlantic Plan for Cooperation and Enhanced Arctic Security. Conference report and recommendations to the Arctic Council and interested parties. Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2013.
67. Corell H. The Arctic. An Opportunity to Cooperate and to Demonstrate Statesmanship // Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2009. Vol. 42.
68. Humrich C. Ressourcenkonflikte, Recht und Regieren in der Arktis // Aus Politik und Zeitgeschichte. 2011. № 5—6.
69. Вылегжанин А. Н. и др. Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике — Российский совет по междунар. делам (РСМД). М. : Спецкнига, 2013.
70. Sweden's strategy for the Arctic region. Stockholm, Government Offices of Sweden, 2011.
71. A Parliamentary Resolution on Iceland's Arctic Policy (Approved by Althingi at the 139th legislative session March 28 2011). [Электронный ресурс] URL: <http://arcticiceland.is/en/stefna-islands-i-malefnum-nordhurslodha>.
72. Jakobson L., Peng J. China's Arctic Aspirations. — SIPRI policy paper 34, November 2012.
73. Tang G. Arctic Issues and China's Stance // China International Studies. 2013. Vol. 38. [Электронный ресурс] URL: http://www.ciis.org.cn/english/2013-03/04/content_5772842.htm.
74. Sakhuja V. India and the Arctic: Beyond Kiruna. — Indian Council of World Affairs. Policy Brief, 20 January 2014.
75. Вылегжанин А. Н. (рук.) и др. Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управле-

- ния биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане. Материалы Междунар. науч. симпоз. (Москва, 4 сент. 2012 г., РСМД): рабочая тетр. — Российский совет по междунар. делам (РСМД) [гл. ред. И. С. Иванов]. М. : Спецкнига, 2012.
76. Международное право : учебник / под ред. А. Н. Вылегжанина. М. : Юрайт, 2011.
 77. Международное право : учебник / отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. 2-е изд. М. : Международные отношения, 1998.
 78. *Byers M.* Who owns the Arctic?: understanding sovereignty disputes in the north. British Columbia : Douglas & McIntyre, 2010.
 79. *Вылегжанин А. Н.* Вклад Международного суда ООН в прогрессивное развитие морского права (1949—1990) / Международное морское право. Статьи памяти А.Л. Колодкина; сост. Р. А. Колодкин, С. М. Пунжин. М. : Статут, 2014. С. 40—60.
 80. Canada's Ocean Estate. A Description of Canada's Maritime Zones // Fisheries and Oceans Canada. [Электронный ресурс] URL: <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/marinezones-zonesmarines/index-eng.html>.
 81. *Hartmann J.* Canada and Denmark reach Agreement on the Lincoln Sea Boundary // European Journal of International Law Blog, 10 January 2013. [Электронный ресурс] URL: <http://www.ejiltalk.org/canada-and-denmark-reach-agreement-on-the-lincoln-sea-boundary/>.
 82. *Borgerson S. G.* The National Interest and the Law of the Sea. — Council on Foreign Relations Special Report. No 46. New York, CFR Publication Office.
 83. Agreement concerning the delimitation of the continental shelf in the area between Jan Meyen and Greenland and concerning the boundary between the fishery zones in the area (wit map). Signed at Oslo on 18 December 1995 // Treaty Series. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 1903. 1996. New York : United Nations, 2001. P. 171—182. [Электронный ресурс] URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201903/v1903.pdf>.
 84. Agreement between the Government of the Kingdom of Denmark, together with the Greenland Home Rule Government, on the one hand, and the Government of the Republic of Iceland, on the other hand, concerning the delimitation of the continental shelf and the fishery zones in the area between Greenland and Iceland (with maps and protocols). Helsinki, 11 November 1997 // Treaty Series. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 2074. New York : United Nations, 2002. P. 43—67. [Электронный ресурс] URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202074/v2074.pdf>.
 85. Additional Protocol to the Agreement of 28 May 1980 between Norway and Iceland concerning Fishery and Continental Shelf Questions and the Agree-

- ment derived therefrom of 22 October 1981 on the Continental Shelf between Jan Mayen and Iceland, 11 November 1997 // Treaty Series. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 2127. New York : United Nations, 2002. P. 237—245. [Электронный ресурс] URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202127/v2127.pdf>.
86. Agreement between the Government of the Kingdom of Norway on the one hand, and the Government of the Kingdom of Denmark, together with the Home Rule Government of Greenland on the other hand, concerning the delimitation of the continental shelf and the fisheries zones in the area between Greenland and Svalbard (with chart). Copenhagen, 20 February 2006 // Treaty Series. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 2378. New York : United Nations, 2010. P. 21—35. [Электронный ресурс] URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202378/v2378.pdf>.
87. Denmark and Canada. Agreement relating to the delimitation of the continental shelf between Greenland and Canada (with annexes). Signed at Ottawa on 17 December 1973 // Treaty Series. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 950. New York : United Nations, 1993. P. 147—157. [Электронный ресурс] URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20950/v950.pdf>.
88. Canada and Kingdom of Denmark Reach Tentative Agreement on Lincoln Sea Boundary. Backgrounder — Lincoln Sea Maritime Boundary / Foreign Affairs and International Trade Canada [Электронный ресурс] URL: <http://www.international.gc.ca/media/aff/news-communiqués/2012/11/28a.aspx?lang=eng>.
89. Agreement between Norway and Iceland on fishery and continental shelf questions. Reykjavik, 28 May 1980 // Treaty Series. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 2124. New York : United Nations, 2003. P. 225—246. [Электронный ресурс] URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202124/v2124.pdf>.
90. Agreement between Norway and Iceland on the continental shelf between Iceland and Jan Mayen. Oslo, 22 October 1981 // Treaty Series. Treaties and international agreements registered or filed and recorded with the Secretariat of the United Nations. Vol. 2124. New York : United Nations, 2003. P. 247—269. [Электронный ресурс] URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202124/v2124.pdf>.
91. Agreement between Norway and Iceland concerning transboundary hydrocarbon deposits. Reykjavik, 3 November 2008 // UNTS No. 50378. [Электронный ресурс] URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2050378/Part/I-50378-0800000280321996.pdf>.

92. Соглашение между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств в районе Варангер-фьорда // МИД Российской Федерации. [Электронный ресурс] URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/spd_md.nsf/webngr/page-1/C54BA542FA8CF4BA43257F8E003E7C32?_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_advancedSearch=false&_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_keywords=%D0%92%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%B5%D1%80-%D0%A4%D1%8C%D0%BE%D1%80%D0%B4&_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_fromPage=search&_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_andOperator=1.
93. Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. 15 сентября 2010 г. // МИД Российской Федерации. [Электронный ресурс] URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/spd_md.nsf/webngr/page-1/A1F7834C0EC6BE9A43257FAF0038B3C4?_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_advancedSearch=false&_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_keywords=%D0%9D%D0%BE%D1%80%D0%B2%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F&_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_fromPage=search&_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_andOperator=1.
94. *Зианов В. К.* Россия теряет Арктику? М. : Алгоритм, 2013.
95. *Kaczynski V. M.* US-Russian Bering Sea Marine Border Dispute: Conflict over Strategic Assets, Fisheries and Energy Resources // Russian analytical digest. 2007. № 20.
96. Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств // МИД Российской Федерации. [Электронный ресурс] URL: http://archive.mid.ru/bdomp/spd_md.nsf/0/CDE29014C070028443257EA4002D043E.
97. *Вылегжанин А. Н.* К уточнению правового положения дна Северного Ледовитого океана // Морские пространства Арктики: современный правовой аспект : сборник научных статей. М. : Магистраль, 2013. С. 96—125.
98. Генеральная Ассамблея ООН. Мировой океан и морское право. Доклад Генерального секретаря. Добавление. Документ A/57/57/Add.1, 8 October 2002. [Электронный ресурс] URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/>.
99. Правила процедуры Комиссии по границам континентального шельфа. [Электронный ресурс] URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/25/PDF/N0830925.pdf?OpenElement>.
100. *Weber M.* Defining the Outer Limits of the Continental Shelf Across the Arctic Basin: The Russian Submission, States' Rights, Boundary Deli-

- mitation and Arctic Regional Cooperation // The International Journal of Marine and Coastal Law. Vol. 24 (2009). No 4.
101. Частичное пересмотренное представление Российской Федерации в Комиссию по границам континентального шельфа в отношении континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане. Резюме. 2015. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01_rev15/2015_08_03_Exec_Summary_Russian.pdf.
102. *Лаверов Н. П., Лобковский Л. И., Добрецов Н. Л.* и др. Базовая модель тектонического развития Арктики как основа для подготовки обновленной заявки России в Комиссию ООН на установление границы континентального шельфа // Арктика: экология и экономика. 2012. № 2 (6).
103. Canada: Notification regarding the submission made by the Russian Federation to the Commission on the Limits of the Continental Shelf. CLCS.01.2001.LOS/CAN, 26 February 2002. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01/CLCS_01_2001_LOS_CANtext.pdf.
104. Denmark: Notification regarding the submission made by the Russian Federation to the Commission on the Limits of the Continental Shelf. CLCS.01.2001.LOS/DNK, 26 February 2002. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01/CLCS_01_2001_LOS_DNKtext.pdf.
105. United States of America: Notification regarding the submission made by the Russian Federation to the Commission on the Limits of the Continental Shelf. CLCS.01.2001.LOS/USA, 18 March 2002. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01/CLCS_01_2001_LOS_USAtext.pdf.
106. *Лобковский Л. И.* Российская заявка на установление внешних границ континентального шельфа в Арктике пошла на второй круг // Арктические ведомости. Информационно-аналитический журнал. 2015. № 3 (14).
107. Permanent Mission of Denmark to the United Nations. Ref.No. 2015-14962, New York, 7 October 2015. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01_rev15/2015_10_07_DNK_NV_UN_001_15-00785.pdf.
108. The Permanent Mission of Canada to the United Nations. Note No 2328, New York, 30 November 2015. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01_rev15/2015_30_11_CAN_NV_en.pdf.
109. United States Mission to the United Nations. New York. Diplomatic Note, October 30, 2015. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01_rev15/2015_11_02_US_NV_RUS_001_en.pdf.

110. Континентальный шельф. Представление Норвегии в отношении районов Северного Ледовитого океана, Баренцева моря и Норвежско-го моря. Резюме. Oslo, Oljedirektoratet, 2006. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/nor06/nor_2006_r.pdf.
111. Summary of the Recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf in regard to the Submission made by Norway in respect of areas in the Arctic Ocean, the Barents Sea and the Norwegian Sea on 27 November 2006. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/nor06/nor_rec_summ.pdf.
112. Partial Submission of the Government of the Kingdom of Denmark together with the Government of Greenland to the Commission on the Limits of the Continental Shelf. The Northern Continental Shelf of Greenland. Executive Summary. 2014. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/dnk76_14/2014_12_17_nor_nv_dnk4_001.pdf.
113. Тулунов Д. Уроки занимательной делимитации: как правильно разделить арктический шельф? // Российский совет по международным делам, 3 апреля 2015 г. [Электронный ресурс] URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=5583#top-content.
114. Partial Submission of Canada to the Commission on the Limits of the Continental Shelf regarding its continental shelf in the Atlantic Ocean. Executive Summary. Ottawa, Government of Canada, 2013. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/can70_13/es_can_en.pdf.
115. *Wolfrum R. H. E.* President of the International Tribunal for the Law of the Sea. The Outer Continental Shelf: Some Considerations Concerning Applications and the Potential Role of the International Tribunal for the Law of the Sea. Statement at the 73rd Biennial Conference of the International Law Association. Rio de Janeiro, Brazil, 21 August 2008.
116. National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive, January 9, 2009. [Электронный ресурс] URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html>.
117. National Strategy for the Arctic Region". President of the United States. Washington : The White House, 2013. [Электронный ресурс] URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf.
118. Testimony of John B. Bellinger III, Partner, Arnold & Porter LLP. United States Senate Committee on Foreign Relations, June 14, 2012. [Электронный ресурс] URL: http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/John_Bellinger_Testimony.pdf.
119. Center for Coastal and Ocean Mapping, Joint Hydrographic Center. U. S. UNCLOS Bathymetry Project. [Электронный ресурс] URL: <http://>

- ccom.unh.edu/theme/law-sea; http://blogs.state.gov/index.php/entries/diplomacy_arctic_ocean/.
120. Submissions, through the Secretary-General of the United Nations, to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, pursuant to article 76, paragraph 8, of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm.
121. *Фирсов Ю. Г.* Геодезические аспекты разграничения морских пространств с США и пересмотренное представление России по границам континентального шельфа в Арктике // Вестник Государственного университета морского и речного флота им. адмирала С. О. Макарова. 2015. Выпуск 5 (3).
122. The Permanent Mission of Canada to the United Nations. Note No 1361, New York, 29 December 2014. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/dnk76_14/2014_12_29_CAN_NV_DNK4_001_en_15-.pdf.
123. Постоянное представительство Российской Федерации при Организации Объединенных Наций. № 2764/Н. Нью Йорк, 21 июля 2015 г. [Электронный ресурс] URL: http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/dnk76_14/2015_07_21_RUS_NV_NV_001_15-00554.pdf.
124. Проблемы и перспективы эффективного освоения и развития Арктической зоны и прилегающих регионов России. Материалы заседания «Меркурий-клуба». 8 октября 2014 года. М. : ТПП-Информ, 2014.
125. Год планеты: ежегодник. Вып. 2013 г.: экономика, политика, безопасность / гл. ред. В. Г. Барановский. ИМЭМО РАН. М. : Идея-Пресс, 2013.
126. Maritime jurisdiction and boundaries in the Arctic region. — Durham University. [Электронный ресурс] URL: <https://www.dur.ac.uk/ibru/resources/arctic/>.
127. Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. А. И. Татаркина. СПб. : Нестор-История, 2014.
128. *Донской С.* России для освоения шельфа надо опираться на свои мощности // Власть. 2014. № 48 (8 дек.).
129. *Данилов А.* Китай и Арктика // Проблемы Дальнего Востока. 2014. № 3.
130. *Комиссина И. Н.* Арктический вектор внешней политики Китая // Проблемы национальной стратегии. 2015. № 1 (28).
131. *Курмазов А.* Арктическая политика Японии и интересы России // Проблемы Дальнего Востока. 2015. № 3.
132. *Kai Sun.* China in the Arctic: China's Interests and Participation in the Region. — CIGI. East Asia—Arctic Relations: Boundary, Security and International Politics Paper No 2, November 2013.

133. *Lasserre F.* China's Interest in Arctic Shipping // The University of Nottingham, China Policy Institute, March 12, 2015. [Электронный ресурс] URL: <https://www.dur.ac.uk/ibru/resources/arctic/>.
134. *Fujio Ohnishi.* The Process of Formulating Japan's Arctic Policy: From Involvement to Engagement. — CIGI. East Asia—Arctic Relations: Boundary, Security and International Politics Paper No 1, November 2013.
135. *Young Kil Park.* Arctic Prospects and Challenges from a Korean Perspective. — CIGI. East Asia—Arctic Relations: Boundary, Security and International Politics Paper No 3, December 2013.
136. Transit Statistics // Northern Sea Route Information Office. [Электронный ресурс] URL: http://www.arctic-lio.com/nsr_transits.
137. Севморпуть: транзит упал многократно // severinform.ru. 2015. 8 дек. [Электронный ресурс] URL: <http://www.severinform.ru/?page=newsfull&date=08-12-2015&newsid=237601>.
138. Транзит через Севморпуть в 2015 г. упал в 7 раз // finmarket.ru. 2016. 10 февр. [Электронный ресурс] URL: <http://www.finmarket.ru/news/4212712>.
139. *Александров О.* Перспективы стратегического альянса России и Китая в Арктике // Россия XXI. 2015. № 2.
140. *Клюев В. В.* О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования морского торгового мореплавания в акватории Северного морского пути // Арктические ведомости. Информационно-аналитический журнал. 2012. № 3.
141. *Комляр В.* Использование ледоколов в акватории Северного морского пути для обеспечения безопасности мореплавания судов под иностранным флагом: правовые основы и сложившаяся практика // РСМД. [Электронный ресурс] URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=6700#top-content.
142. *Kraska J.* The Law of the Sea Convention and the Northwest Passage // International Journal of Maritime and Coastal Law. 2007. Vol. 22. No 2.
143. Navigating the Northern Sea Route. Status and Guidance // ABS, 2014. [Электронный ресурс] URL: http://ww2.eagle.org/content/dam/eagle/publications/2014/NSR_Advisory.pdf.
144. *Steinberg P. E.* (2014) Steering between Scylla and Charybdis: the Northwest Passage as territorial sea // Ocean development and international law. Vol. 45 (2014). No 1. Durham Research Online. Deposited 09 March 2015. DOI 10.1080/00908320.2014.867193.
145. Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America on Arctic Cooperation // Government of Canada. [Электронный ресурс] URL: <http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?id=101701>.

146. Guidelines for Ships Operating in Polar Waters. London, IMO, 2010; IMO Assembly, 26th session. Resolution A.1024(26), Adopted on 2 Dec. 2009 // IMO. [Электронный ресурс] URL: [https://www.imo.org/blast/blast/DataHelper.asp?data_id=29985&filename=A1024\(26\).pdf](https://www.imo.org/blast/blast/DataHelper.asp?data_id=29985&filename=A1024(26).pdf).
147. Canada: Committed to the Goals of the International Maritime Community TP 14916 E (2011) // Government of Canada. [Электронный ресурс] URL: <http://www.tc.gc.ca/eng/marinesafety/tp-tp14916-menu-182.htm>.
148. International Code For Ships Operating in Polar Waters (Polar Code). Resolution MEPC.264(68) (adopted on 15 May 2015), Report of the Marine Environment Protection Committee on its sixty-eighth session, MEPC 68/21/Add.1, 5 June 2015, Annex 10.
149. Shipping in polar waters. Development of an international code of safety for ships operating in polar waters (Polar Code) // IMO. [Электронный ресурс] URL: <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>.
150. Разрешения на плавание судна в акватории Северного морского пути // Администрация СМП. [Электронный ресурс] URL: <http://www.nsra.ru/ru/razresheniya/>.
151. Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими // Организация Объединенных Наций. [Электронный ресурс] URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/274/69/PDF/N9527469.pdf?OpenElement>.
152. *Бекяшев К. А.* Кодексу ведения ответственного рыболовства ФАО — 20 лет // Рыбное хозяйство. 2015. № 4.
153. *Глубоков А. И., Афанасьев П. К., Мельников С. П.* Российское рыболовство в Арктике — международные аспекты // Рыбное хозяйство. 2015. № 4.
154. Сайт ФАО: [Электронный ресурс] URL: <http://www.fao.org>.
155. *Хайлимэн С., Тэйлор Т., Мельничук И.* Международное соглашение о сохранении рыбных промыслов в центральной части Северного Ледовитого океана и управлении ими // Рыбные ресурсы. 2011. № 2.
156. Россия и Норвегия обсудили вопросы регулирования рыболовства в Арктике // Федеральное агентство Российской Федерации по рыболовству, 9 января 2015 г. [Электронный ресурс] URL: <http://fish.gov.ru/presscentre/news/Pages/news3083.aspx>.
157. *Шувалова Т. В., Глубоков А. И.* Освоение водных биологических ресурсов Арктической зоны: проблемы и перспективы // Рыбное хозяйство. 2015. № 4.
158. Chairman's statement. Meeting on Arctic Fisheries, Nuuk, Greenland, 24—26 Feb. 2014 // PEW. [Электронный ресурс] URL: <http://www>.

- pewtrusts.org/~media/assets/2014/09/arcticnationsagreetoworkoninternationalfisheries-accord.pdf?la=en.
159. Выступление Представителя России в Комитете старших должностных лиц Арктического совета, Посла по особым поручениям А. В. Васильева на Международном арктическом форуме «Арктика — территория диалога», Москва, 22—23 сентября 2010 г. // МИД РФ. [Электронный ресурс] URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/c85bcbec54d02d89c32575bc00243e13!OpenDocument>.
160. Встреча министров иностранных дел прибрежных арктических государств. Челси, Канада, 29 марта 2010 г. Резюме Председателя // МИД РФ. [Электронный ресурс] URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/432569d800223f34c32576f6004732d0!OpenDocument>.
161. *Ingimundarson V.* Die Kartierung der Arktis: Bodenschätze, Großmachtpolitik und multilaterale Governance // *Aus Politik und Zeitgeschichte*. 2011. № 5—6.
162. *Nielsson E. T., Magnusson B. M.* The Arctic five strike again // *Polar and Ocean Portal*. 05.08.2015. [Электронный ресурс] URL: <http://en.polaroceanportal.com/article/197>.
163. Declaration on the Establishment of the Arctic Council. Ottawa, September 19, 1996 // Arctic Council. [Электронный ресурс] URL: https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/00_ottawa_decl_1996_signed%20%284%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
164. «Видение Арктики», г. Кируна, Швеция, 15 мая 2013 г. // МИД РФ. [Электронный ресурс] URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dmo.nsf/a1c87897b58a9d2743256a550029f995/ce84a339b1090cd744257b6c004d301e!OpenDocument>.
165. Arctic Council Observer Manual For Subsidiary Bodies // Арктический совет. [Электронный ресурс] URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>.
166. «Сотрудничество в Арктике не должно стать заложником разногласий в других сферах». Представитель России в Арктическом совете рассказал “Ъ” о нетрадиционной министерской встрече // *Коммерсантъ*. 2015. 24 апр. [Электронный ресурс] URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2712899>.
167. Икалуитская Декларация 2015 г. по случаю Девятой Министерской сессии Арктического совета. Икалуит, Канада, 24 апреля 2015 г. // Арктический совет. [Электронный ресурс] URL: https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/776/acmmca09_iquait_2015_iquait_ministerial_declaration_2015_russian%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

168. Сообщение для СМИ. Об участии министра иностранных дел России С. В. Лаврова в заседании Арктического совета, Нуук, Гренландия, 12 мая 2011 г. // МИД РФ. [Электронный ресурс] URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/207134.
169. Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике // Арктический совет. [Электронный ресурс] URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/531/Arctic_SAR_Agreement_EN_FINAL_for_signature_21-Apr-2011%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
170. Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике // Арктический совет. [Электронный ресурс] URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/529/MM08_agreement_on_oil_pollution_preparedness_and_response_%20in_the_arctic_formatted%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
171. International Trade Statistics Yearbook. Vol. I. Part I. New York : United Nations, 2014. Table A.
172. European Union in the World. European Commission. Directorate General for Trade. Trade-G-2 08/10/2014.
173. Мухин В. Холодная война в Арктике. Боевой потенциал Северного флота пока значительно уступает возможностям США и других стран НАТО в регионе // Независимая газета. 2015. 7 авг. [Электронный ресурс] URL: http://www.ng.ru/armies/2015-08-07/1_arctica.html.
174. Danish Foreign Policy Yearbook 2015 / N. Hvidt, H. Mouritzen (eds.). Copenhagen, Danish Institute for International Studies (DIIS), 2015.
175. Axe D. Russia and America prep forces for Arctic war // Reuters. 2015. 5 October. [Электронный ресурс] URL: <http://blogs.reuters.com/great-debate/2015/10/04/russia-and-america-prep-forces-for-arctic-war/>.
176. Myers S. L. U. S. Is Playing Catch-Up in Scramble for the Arctic // The New York Times. 2015. 30 August.
177. Адмирал Папп: Меня расстраивает, когда, говоря об Арктике, используют слово «война» // Интерфакс. 2016. 13 января. [Электронный ресурс] URL: <http://www.interfax.ru/world/489243>.
178. Загорский А. Милитаризация Арктики: Не так страшен черт, как его малюют — РСМД. [Электронный ресурс] URL: http://russiancouncil.ru/?id_4=327#top.
179. Depledge D. Hard security developments / J. Jokela (ed.). Arctic security matters. EU ISS Report № 24. Paris : ISS, 2015. P. 59—67.
180. Regehr E. America's Arctic Security Strategy — The Simons Foundation briefing paper, May 1, 2015.
181. Welch D. A. The Arctic and Geopolitics. Waterloo (Ontario), The Centre for International Governance Innovation, 2013.

182. Армия и ОПК // ТАСС. 2014. 1 октября. [Электронный ресурс] URL: <http://tass.ru/armiya-i-opk/1478121>.
183. *Troedsson P.* A Coast Guard for the Emerging Arctic // Council on Foreign Relations. 31 May 2013. [Электронный ресурс] URL: <http://www.cfr.org/arctic/coast-guard-emerging-arctic/p30820>.
184. Северный флот // Министерство обороны Российской Федерации. [Электронный ресурс] URL: http://structure.mil.ru/structure/ministry_of_defence/details.htm?id=9794@egOrganization.
185. Coast Guard Co-operation in a Changing Arctic. The Munk-Gordon Arctic Security Program. A Seminar Report, April 2015.
186. МИД: Между арктическими странами нет борьбы за ресурсы // Взгляд. Деловая газета. 2013. 13 марта. [Электронный ресурс] URL: <http://www.vz.ru/news/2013/3/13/624118.html>.
187. *Bisaro A.* Is a warming Arctic a national security threat? // Navy Times. 2014. 1 May. [Электронный ресурс] URL: <http://www.navytimes.com/article/20140501/NEWS08/305010064/Is-warming-Arctic-national-security-threat->.
188. Fact Sheet: President Obama Announces New Investments to Enhance Safety and Security in the Changing Arctic // The White House, Office of the Press Secretary. 2015. 1 September. [Электронный ресурс] URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/01/fact-sheet-president-obama-announces-new-investments-enhance-safety-and>.
189. *Лавров:* в Арктике нет проблем, оправдывающих появление военных блоков // РИА Новости, 15 октября 2009 г. [Электронный ресурс] URL: http://rian.ru/defense_safety/20091015/188977998.html.
190. *Лавров:* В Арктике нет необходимости в присутствии НАТО // Росбалт, 20 октября 2010 г. [Электронный ресурс] URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2014/10/20/1329001.html>.
191. Начальники Генштабов стран Арктического совета обсудили безопасность в Арктике // Арктика-Инфо, 13 июня 2013 г. [Электронный ресурс] URL: http://www.arctic-info.ru/News/Page/nacal_niki-genstabov-stran-arkticeskogo-soveta-obsydili-bezopasnost_-v-arkti.
192. НАТО в Арктике: резкая активизация под разговоры о «не вовлеченности» // КОНТ новости, 23 октября 2015 г. [Электронный ресурс] URL: <http://cont.ws/post/137986>.
193. *LaGrone S., Majumdar, D.* Planning for joint U. S. and Russia naval exercise on hold pending outcome in Crimea // USNI News, 24 March 2014. [Электронный ресурс] URL: <http://news.usni.org/2014/03/04/planning-joint-u-s-russia-naval-exercise-hold-pending-outcome-crimea>.
194. Norway suspends all planned military activities with Russia // Norwegian Ministry of Defence, Press Release no. 25/2014, 25 March 2014. [Электронный ресурс] URL: <http://www.regjeringen.no/en/dep/fd/press-cen>

- tre/Press-releases/20141/Norway-suspends-all-planned-military-activities-with-Russia-.html?id=753887.
195. Joint statement of the intent to further develop multilateral cooperation of agencies representing coast guard functions, New London, 30 October 2015. [Электронный ресурс] URL: <https://assets.documentcloud.org/documents/2497060/joint-statement-draft-25-march-no-track-changes.pdf>.
196. *Regehr E.* The Arctic Coast Guard Forum: advancing governance and cooperation in the Arctic — The Simons Foundation briefing paper, November 12, 2015.
197. «Баренц-2015». В Баренцевом море завершились международные учения — Федеральное агентство по рыболовству, 4 июня 2015 г. [Электронный ресурс] URL: <http://fish.gov.ru/press-tsentr/novosti/4102-barents-2015-v-barentsevom-more-zavershilis-mezhdunarodnye-ucheniya>.
198. Danish Defence Agreement 2013—2017. Copenhagen, November 30, 2012. [Электронный ресурс] URL: <http://www.fmn.dk/eng/allabout/Documents/TheDanishDefenceAgreement2013-2017english-version.pdf/>.
199. The Norwegian Government's High North Strategy. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs, [2006]. [Электронный ресурс] URL: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/strategien.pdf>.
200. Nye byggesteiner i nord. Neste trinn i Regjeringens nordområdestrategi. Oslo: Departementene, [2009]. [Электронный ресурс] URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordomradene/byggesteiner_nord090323_2.pdf.
201. Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future. Ottawa, Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians, 2009. [Электронный ресурс] URL: <http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns.pdf>.
202. National Security Strategy. May 2010. Washington, the White House, 2010. [Электронный ресурс] URL: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.
203. National Security Strategy. February 2015. Washington, the White House, 2015. [Электронный ресурс] URL: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf.
204. The National Military Strategy of the United States of America 2011. Redefining America's Military Leadership. Washington, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2011. [Электронный ресурс] URL: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=154942>.
205. The National Military Strategy of the United States of America 2015. The United States Military's Contribution To National Security. Washington, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 2015. [Электронный ресурс] URL: http://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf.

206. Navy Cyber Power 2020. Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense. Washington, US Department of Defense, 2012. [Электронный ресурс] URL: http://www.public.navy.mil/fcc-c10f/Strategies/Navy_Cyber_Power_2020.pdf.
207. Implementation Plan for the National Strategy for The National Strategy for the Arctic Region. January 2014. Washington: The White House, 2014. [Электронный ресурс] URL: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region_-_fi....pdf.
208. U. S. Navy Arctic Roadmap. October 2009. Washington, Department of the Navy, Vice Chief of Naval Operations, 2009. [Электронный ресурс] URL: <http://greenfleet.dodlive.mil/files/2010/08/US-Navy-Arctic-Roadmap-11-10-09.pdf>.
209. Карпова А. Арктический порядок // Интерфакс. 2010. 5 июля. [Электронный ресурс] URL: <http://www.interfax-russia.ru/print.asp?id=157015&type=view>.
210. Военная доктрина Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г., № Пр-2976. [Электронный ресурс] URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/18/129.html>.
211. Морская доктрина Российской Федерации. [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50060>.
212. Osborne T. Fighting Falcons Over Greenland. September 15, 2014 [Электронный ресурс]. URL: <http://aviationweek.com/blog/video-fighting-falcons-over-greenland>.
213. O'Dwyer G. Denmark Boosts Resources for Arctic Security. October 8, 2013 [Электронный ресурс] URL: <http://www.defensenews.com/article/20131008/DEFREG01/310080012/Denmark-Boosts-Resources-Arctic-Security>.
214. Саможнев А. Дания расширяет военное присутствие в Арктике // Российская газета. 2009. 17 июля. [Электронный ресурс] URL: <http://www.rg.ru/2009/07/17/arktika-site-anons.html>.
215. Заборский В. Куда плывет военно-морской флот России? Независимое военное обозрение. 2004. 16 июля. Интернет-версия. [Электронный ресурс] URL: http://nvo.ng.ru/armament/2004-07-16/6_flot.html.
216. ВМФ России наращивает боевые возможности в Арктике. 2 октября 2010. [Электронный ресурс] URL: <http://news.mail.ru/politics/4529941>.
217. Боевые корабли Российской Федерации 2015 // russian-ships.info. [Электронный ресурс] URL: <http://russian-ships.info/today>.
218. Главком: ВВС РФ не видят реальных соперников в Арктике. // РИА Новости. 2014. 9 авг. [Электронный ресурс] URL: http://ria.ru/defense_safety/20140809/1019426341.html.

219. Пономарев В. Усиление арктического присутствия. // Expert Online. 15 октября 2014 г. [Электронный ресурс] URL: <http://expert.ru/2014/10/15/rossiya-vserez-gotovitsya-k-vojne-v-arktike/>.
220. Приоритетом для ВВС России в 2015 году станет Арктика. // РИА Новости. 2014. 1 дек. [Электронный ресурс] URL: http://ria.ru/defense_safety/20141201/1035885896.html.
221. В России начались масштабные военные учения. // Weacom.ru. 2015. 17 марта. [Электронный ресурс] URL: <http://weacom.ru/news/russia/politics/161225>.
222. 99 тактическая группа Северный Флот. // Live Journal. 2014. 25 сент. [Электронный ресурс] URL: <http://eagle-rost.livejournal.com/226577.html>.
223. 80-я мотострелковая (арктическая) бригада СФ-ОСК «Север» получила Боевое Знамя // Live Journal. 2015. 18 янв. [Электронный ресурс] URL: <http://bmpd.livejournal.com/1139162.html>.
224. В составе Северного флота появится мотострелковая бригада. // Арктика-Инфо. 2012. 26 нояб. [Электронный ресурс] URL: <http://www.arctic-info.ru/News/Page/v-sostave-severnogo-flota-poavitsa-motostrelkovaa-brigada>.
225. Военных для службы в Арктике начнут готовить в Мулино в 2015 году // РИА Новости. 2014. 1 дек. [Электронный ресурс] URL: http://ria.ru/defense_safety/20141201/1035882517.html#ixzz3L2hzYRzt.
226. Шойгу: РФ завершит создание арктической группировки войск к 2018 году // ИТАР ТАСС. 2015. 22 окт. [Электронный ресурс] URL: <http://tass.ru/armiya-i-opk/2368965>.
227. Norwegian Armed Forces. [Электронный ресурс] URL: <http://mil.no/excercises/coldresponse/Pages/history.aspx>.
228. George J. Canada-Denmark wrap up Greenland military exercise. Canadian Rangers helped Danish elite forces learn Arctic skills. 2012. 17 March. [Электронный ресурс] URL: http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674canada-denmark_wrap_up_greenland_military_exercise/.
229. America's NAVY. Sun Sets on Exercise Northern Edge 2009. [Электронный ресурс] URL: http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=46550.
230. Американские ВВС и ВМС проводят крупные военные учения на Аляске. // Радио Свобода. 2015. 24 июня. [Электронный ресурс] URL: <http://www.svoboda.org/content/pentagon-alaska-exercise/27090087.html>.
231. Op Nanook gets underway Wednesday near Iqaluit. Exercises to include simulated search and rescue of fishing boat, cruise ship grounding // CBC News. 2014. 19 August. [Электронный ресурс] URL: <http://www.cbc.ca/news/canada/north/op-nanook-gets-underway-wednesday-near-iqaluit-1.2740178>.

232. Морской десант Тихоокеанского флота впервые высадился на Чукотке // Арктика-Инфо. 2013. 3 сент. [Электронный ресурс] URL: <http://www.arctic-info.ru/News/Page/morskoj-desant-tihookeanskogo-flota-vpervie-visadilsa-na-tyukotke>.
233. Начата внезапная проверка боеготовности Арктической группировки Вооруженных Сил России. // Военный обозреватель. 2015. 16 марта. [Электронный ресурс] URL: <http://warsonline.info/rossiyskaya-armiya/nachata-vnezapnaya-proverka-boegotovnosti-arkticheskoy-gruppirovki-vo-ozuzhennich-sil-rossii.html>.
234. Учения Северного флота РФ в Арктике завершены // Jpgazeta.ru. 2015. 21 сент. [Электронный ресурс] URL: <http://jpgazeta.ru/ucheniya-severnogo-flota-rf-v-arktike-zavershenyi/>.
235. Nordic defence cooperation. History // NORDEFECO. [Электронный ресурс] URL: <http://www.puolustusvoimat.fi/wcm/EN+Puolustusvoimat.fi+Puolustusvoimat.fi+en/Defence+Forces/International+cooperation/Nordic+cooperation/Nordic+cooperation>.
236. NORDEFECO. Nordic defence cooperation. [Электронный ресурс] URL: <http://www.nordefco.org/>.
237. Third Nations' involvement in NORDEFECO // NORDEFECO. [Электронный ресурс] URL: <http://www.nordefco.org/Third-Nations-involvement-in-NORDEFECO>.
238. *Thorvald Stoltenberg*. Nordic Cooperation On Foreign And Security Policy. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009. [Электронный ресурс] URL: http://www.fiia.fi/assets/events/NORDIC_COOPERATION_ON_FOREIGN_AND_SECURITY_POLICY.pdf.
239. *Rieker P., Terlikowski M.* The Limits and Achievements of Regional Governance in Security: NORDEFECO and the V4 — PISM, Norwegian Institute of International Affairs, Policy Paper. 2015. No. 25 (127).
240. *Stoltenberg T.* (Main speech). The Nordic Council. 66th Session 2014. Agenda item: 12. Topical debate. 30 Oct, 2014. [Электронный ресурс] URL: <http://www.norden.org/en/nordic-council/sessions-and-meetings/sessions/66th-session-2014/minutes-the-nordic-councils-66th-session-2014/12-topical-debate/thorvald-stoltenberg-hovedindlaeg>.
241. *Stoltenberg T.* Set up a Nordic defence and security commission // Norden.org. Oct 30, 2014. [Электронный ресурс] URL: <http://www.norden.org/en/news-and-events/news/thorvald-stoltenberg-set-up-a-nordic-defence-and-security-commission>.
242. *O'Dwyer G.* Sweden Proposes Aggressive Nordic Defense // DefenseNews, February 10, 2015. [Электронный ресурс] URL: <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/warfare/2015/02/10/sweden-nordic-cooperation-russia-nordefco-cooperation-nbg--sreide-battlegroup/22865811/>.

243. *O'Dwyer G.* Joint Cyber Training New Nordic Priority // DefenseNews, 2015. 24 April. [Электронный ресурс] URL: <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/cyber/2015/04/14/cyber-training-nordefco-nordic-cwcp-nato-cert-baltic/25777955/>.
244. Nordic ministers respond to Russian 'aggression' // The Local, 2015. 10 April. [Электронный ресурс] URL: <http://www.thelocal.se/20150410/defence-ministers-respond-to-russian-aggression>.
245. Nordic-Baltic Cooperation // Republic of Estonia. Ministry of Foreign Affairs. [Электронный ресурс] URL: (<http://www.vm.ee/en/nordic-baltic-cooperation>).
246. Nordic ministers reach agreement to boost security and defence cooperation // Army — technology. Com. 2015. 13 November. [Электронный ресурс] URL: <http://www.army-technology.com/news/newsnordic-ministers-reach-agreement-to-boost-security-and-defence-cooperation-4718934>.
247. Dahl A.-S. NORDEFCO and NATO: "Smart Defence" in the North? — NATO Defense College, Rome, Research Division. Research Paper. 2014. № 101.
248. *Smith-Windsor B. A.* Putting the 'N' back into NATO: A High North policy framework for the Atlantic Alliance? — NATO Defense College, Rome, Research Division. Research Paper. 2013. № 94. [Электронный ресурс] URL: <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=381>.
249. State Secretary Roger Ingebrigtsen, Ministry of Defence. Nordic Defence Cooperation — A mini-NATO to the North? Tromsø, 24 June 2011 // Government.no. [Электронный ресурс] URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nordic-defence-cooperation--a-mini-nato-/id648561/>.
250. *O'Dwyer G.* NATO Rejects Direct Arctic Presence // DefenseNews. 2013. 29 May. [Электронный ресурс] URL: <http://archive.defensenews.com/article/20130529/DEFREG/305290022/NATO-Rejects-Direct-Arctic-Presence>.
251. *O'Dwyer G.* Norway Prioritizes High North Equipment // DefenseNews. 2015. 11 March. [Электронный ресурс] URL: <http://www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/warfare/2015/03/03/norway-russia-arctic-northern-high-north-archer-cv90/24272749/>.
252. *Lucas E.* A Nordic defensive shield // POLITICO. 3/13/13. [Электронный ресурс] URL: <http://www.politico.eu/article/a-nordic-defensive-shield/>.
253. Cold Response // Norwegian Armed Forces. 13 June 2015. [Электронный ресурс] URL: <https://forsvaret.no/en/exercise-and-operations/exercises/cold-response>.
254. Sixteen Nations Participating in Norway's Cold Response Military Exercise This Week // Atlantic Council. March 10, 2014. [Электронный ресурс]

- URL: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/sixteen-nations-participating-in-norway-s-cold-response-military-exercise-this-week>.
255. Exercises & Training. Schedule // NATO. [Электронный ресурс] URL: http://www.aco.nato.int/systems/file_download.ashx?pg=10650&ver=17.
 256. Романов А. Многонациональное учение ВВС «Арктик Челлендж-2013» (2013) // Зарубежное военное обозрение. 2013. № 12. [Электронный ресурс] URL: http://factmil.com/publ/strana/finlandija/mnogonacionalnoe_uchenie_vvs_arktikh_chellendzh_2013_2013/60-1-0-338.
 257. Arctic Challenge Exercise // Norwegian Armed Forces. 13 June 2015. [Электронный ресурс] URL: <https://forsvaret.no/en/exercise-and-operations/exercises/ace>.
 258. Senior NATO military officials visit Finland. 25 Nov. 2015 — 27 Nov. 2015 // NATO. [Электронный ресурс] URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_125420.htm.
 259. Клименко С. Командно-штабные учения ОВС НАТО «Trident Juncture 2014» // Зарубежное военное обозрение. 2015. № 1. [Электронный ресурс] URL: http://factmil.com/publ/strana/nato/komandno_shtabnye_ucheniya_ovs_nato_trident_juncture_2014/61-1-0-610.
 260. Trident Juncture 2018 // Norwegian Armed Forces. 13 June 2015. [Электронный ресурс] URL: <https://forsvaret.no/en/exercise-and-operations/exercises/nato-exercise-2018>.
 261. Collins J. U. S.-Soviet Military Balance 1980-1985. New York; London: Pergamon-Brassey's, 1985.
 262. The Military Balance 2014. London: IISS, 2014.
 263. Evans G., Kavaguchi Y. (co-chairs). Eliminating Nuclear Threats. Report of the ICNND. Canberra. 2009.
 264. Дмитрий Рогозин: чтобы парализовать Россию, достаточно нанести 4 тысячи ударов высокоточным оружием // ТАСС: Информационное агентство России. 28 июня 2013 г. [Электронный ресурс] URL: <http://tass.ru/arhiv/626071>.
 265. Храмчихин А. Холодная война накрывает Арктику // Независимое военное обозрение. 18 ноября 2011 г. [Электронный ресурс] URL: http://nvo.ng.ru/concepts/2011-11-18/1_arctic.html.
 266. Grossman E. M. Pentagon Readies Competition for “Global-Strike” Weapon // Global Security Newswire. June 24, 2011.
 267. Acton J. Silver Bullet? Washington : Carnegie endowment, 2013.
 268. Путин В. В. Быть сильными: гарантия национальной безопасности для России // Российская газета. 2012. 20 февр. [Электронный ресурс] URL: <http://www.rg.ru/2012/02/20/putin-armiya.html>.
 269. Ахмеров Д., Ахмеров Е., Валеев М. По-быстрому не получится: могущество неядерных крылатых ракет иллюзорно // Военно-промышлен-
- 288 Международно-политические условия развития Арктической зоны РФ

- ный курьер. 2015. № 40 (606). [Электронный ресурс] URL: http://vpk-news.ru/sites/default/files/pdf/VPK_40_606.pdf.
270. Антюшина Н. М. Арктика: новый формат международного сотрудничества. — Доклады Института Европы, № 307. М. : ИЕ РАН, 2014.
271. Антюшина Н. М. Арктический вызов для национальной и международной политики. — Доклады Института Европы, № 278. М. : ИЕ РАН, 2012.
272. Гудев П. А. Конвенция ООН по морскому праву: проблемы трансформации режима. М. : ИМЭМО РАН, 2014.
273. Гудев П. А. Приоритеты США в Арктике // МЭиМО. 2013. № 9. С. 49—60.
274. Коньшев В. Н., Сергунин А. А. Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? М. : РИСИ, 2011.
275. Коньшев В. Н., Сергунин А. А. Арктические амбиции Вашингтона // Обозреватель-Observer. 2013. № 9. С. 59—67.
276. P. A. Berkman, A. N. Vylegzhanin (eds.). Environmental Security in the Arctic Ocean — NATO Science for Peace and Security Series C: Environmental Security. Dordrecht, Springer, 2012.
277. Glomsrød S., Aslaksen I. (eds.). The Economy of the North 2008. Oslo; Kongsvinger, Statistisk senyralbyrå, 2009.
278. Kollien A. L. Toward an Arctic Strategy. Carlisle Barracks, U. S. Army War College, 2009.
279. Browne M. A. The Law of the Sea Convention and U. S. Policy. — CRS Issue Brief for Congress, May 12, 2006.
280. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей. Соглашение об осуществлении Части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года. Документ A/RES/48/263, 17 August 1994 // ООН. [Электронный ресурс] URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/333/00/PDF/N9433300.pdf?OpenElement>.
281. Written Testimony of Hillary Rodham Clinton, Secretary, U. S. Department of State, before the Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2012. Accession to the 1982 Law of the Sea Convention and Ratification of the 1994 Agreement Amending Part XI of the Law of the Sea Convention [Senate Treaty Document 103-39].
282. Message from the President of the United States transmitting United Nations Convention on the Law of the Sea, with Annexes, done at Montego Bay, December 10, 1982 (the “Convention”), and the Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea, with Annexes of 10 December 1982, with Annex, Adopted at New York, July 28, 1994 (the “Agreement”) and signed by the United States,

- subject to ratification, on July 29, 1994. Washington, U. S. Government Printing Office, 1994.
283. *Walsh J. P.* Law of the Sea Issues and International Ocean Policy. American Bar Association, International Law Section, San Francisco Annual Meeting, August 11, 2007.
284. *Browne M. A.* The U. N. Law of the Sea Convention and the United States: Developments Since October 2003. — CRS Report for Congress, 19 August 2004.
285. *Browne M. A.* The U. N. Law of the Sea Convention and the United States: Developments Since October 2003. — CRS Report for Congress, October 31, 2007.
286. *Noyes J. E.* The United States and the Law of the Sea Convention: U. S. Views on the Settlement of International Law Disputes in International Tribunals and U. S. Courts // 1 Berkeley J. Int'l L. Publicist. Vol. 27 (2009). [Электронный ресурс] URL: <http://bjil.typepad.com/publicist/2009/03/publicist01-noyes.html>.
287. Committee Statement of Senator Lugar. UN Convention on the Law of the Sea. Wednesday, May 23, 2012.
288. The Law of the Sea Convention (Treaty Doc. 103-39): The U. S. National Security and Strategic Imperatives for Ratification. Full Committee. Date: Wednesday, May 23, 2012 // United States Senate Committee on Foreign Relations. [Электронный ресурс] URL: <http://www.foreign.senate.gov/hearings/the-law-of-the-sea-convention-treaty-doc-103-39-the-us-national-security-and-strategic-imperatives-for-ratification>.
289. The Law of the Sea Convention (Treaty Doc. 103-39). Thursday, June 14, 2012 // United States Senate Committee on Foreign Relations. [Электронный ресурс] URL: <http://www.foreign.senate.gov/hearings/the-law-of-the-sea-convention-treaty-doc-103-39>.
290. Law of the Sea. Briefing Book — Rule of Law Committee for the Oceans, 2007. [Электронный ресурс] URL: http://www.virginia.edu/colp/pdf/Law_of_the_Sea_Briefing_Book.pdf.
291. Balancing US Interests in the UN Law of the Sea — Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions Policy Brief, October 2007.
292. *Benjamin Friedman B., Friedman D.* How the Law of the Sea Convention Benefits the United States — Bipartisan Security Group Policy Brief, November 2004.
293. *Groves S.* Accession to U. N. Convention on the Law of the Sea Would Expose the U. S. to Baseless Climate Change Lawsuits — The Heritage Foundation Backgrounder No 2660, March 12, 2012.
294. Hearing before the United States Senate Committee on Foreign Relations on The Law of the Sea Convention (Treaty Doc. 103-39). Prepared State-
- 290 Международно-политические условия развития Арктической зоны РФ

- ment of Steven Groves, Bernard and Barbara Lomas Fellow, Margaret Thatcher Center for Freedom, The Heritage Foundation. June 14, 2012.
295. 108th Congress, 2nd Session. Senate. Exec. Rpt. 108—10. United Nations Convention on the Law of the Sea. March 11, 2004.
296. 110th Congress, 1st Session. Senate. Exec. Rpt. 110—9. Convention on the Law of the Sea. December 19, 2007.
297. National Security Decision Memorandum 144. December 22, 1971. [Электронный ресурс] URL: <http://fas.org/irp/offdocs/nsdm-nixon/nsdm-144.pdf>.
298. United States Arctic Policy. HSDD 90, April 14, 1983. [Электронный ресурс] URL: <http://fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-090.htm>.
299. Arctic // U. S. Department of State. [Электронный ресурс] URL: <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/arc/>.
300. Председательство США 2015—2017. Единая Арктика: общие возможности, вызовы и ответственность // Арктический совет. [Электронный ресурс] URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/about-us/arctic-council-2/u-s-chairmanship>.
301. U. S. Chairmanship of the Arctic Council // U. S. Department of State. [Электронный ресурс] URL: <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/arc/uschair/index.htm>.
302. Report to Congress on Arctic Operations and the Northwest Passage // Department of Defense, May 2011. [Электронный ресурс] URL: http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Tab_A_Arctic_Report_Public.pdf.
303. List of Mineral and Petroleum Licences in Greenland. Oct. 1, 2014. Government of Greenland.
304. Grønlands olie- og mineralstrategi 2014—2018. Naalakkersuisut, Febr. 2014.
305. *Sergunin A.* Cold War fears melt away at Canadian Arctic Council meeting // Russia Direct, May 5, 2015. [Электронный ресурс] URL: <http://www.russia-direct.org/analysis/cold-war-fears-melt-away-canadian-arctic-council-meeting>.
306. Arktik i en brudningtid. Forslag til strategi for aktiviteter i det arktiske område.
307. Den Danske Kongerigets strategi i de arktiske egne 2011—2020.
308. North Meets North/ Navigation and the Future of the Arctic. Iceland. 2006.
309. Opportunities and Challenges in the North. Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Report No. 30 (2004-2005) to the Storting.
310. Integrated Management of the Marine Environment of the Barents Sea and the Sea Areas off the Lofoten Islands (management plan). Oslo, Norwegian Government, 2006.

311. New Building Blocks in the North. The Next Step in the Government's High North Strategy. Prime Minister's Office. Oslo. 2009.
312. Suomen Arktinen Strategia. Helsinki, 8/2010.
313. Sveriges strategi för den arktiska regionen. Stockholm. 2011.
314. Climate Change and International Security. Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council. S113/08. 14 March 2008. [Электронный ресурс] URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/99387.pdf.
315. Presidency Conclusions. Brussels European Council, 13/14 March 2008. / Council of the European Union, Brussels, 14 March 2008. 7652/08. [Электронный ресурс] URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7652-2008-IN1/en/pdf>.
316. The European Union and the Arctic Region. Communication From the Commission to the European Parliament And The Council. Brussels, 20.11.2008. Com(2008) 763 Final.
317. Council of the European Union. Council conclusions on Arctic issues. 2985th Foreign Affairs Council meeting. Brussels, 8 December 2009.
318. Public consultation on streamlining EU funding in the European Arctic. [Электронный ресурс] URL: http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/arctic-eu-funding/doc/consultation-paper_en.pdf.
319. European Parliament resolution of 12 March 2014 on the EU strategy for the Arctic (2013/2595(RSP)), Wednesday, 12 March 2014, Strasbourg. [Электронный ресурс] URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0236#ref_1_5.
320. A sustainable EU policy for the High North. European Parliament resolution of 20 January 2011 on a sustainable EU policy for the High North (2009/2214(INI)). P7_TA(2011)0024. — A.
321. Council of the European Union. Council conclusions on developing a European Union Policy towards the Arctic Region. Foreign Affairs Council meeting. Brussels, 12 May 2014.
322. *Lipponen P.* A Strategic Vision for the North. Finland's prospects for economic growth in the Arctic region. — Confederation of Finnish Industries EK, Helsinki, Finland, March 2015.
323. Соглашение между правительствами государств — членов Совета Баренцева/Евроарктического региона о сотрудничестве в области предупреждения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации (подписано в Москве 11 декабря 2008 г.). [Электронный ресурс] URL: <http://www.beac.mid.ru/doc.htm>.
324. Strategic Assessment of Development of the Arctic. [Электронный ресурс] URL: <http://www.arcticinfo.eu/ru/>.
325. Council conclusions on Arctic issues. 2985th Foreign Affairs Council meeting. Brussels, 8 December 2009.

326. EU Arctic Policy. URL: http://eeas.europa.eu/arctic_region/index_en.htm.
327. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps. — European Commission, 2012.
328. High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Join (2012) 19 Final, Brussels, 26.6.2012.
329. Council conclusions on developing a European Union Policy towards the Arctic Region (2014).
330. *Adele Airoldi*. The European Union and the Arctic. Developments and perspectives 2010—2014. Nordic Council of Ministers, 2014.
331. Unbreaking the Ice... Knowledge, responsibility, engagement. — European External Action Service, 03/07/2012. [Электронный ресурс] URL: http://eeas.europa.eu/top_stories/2012/030712_arctic_en.htm.
332. Communication from the Commission. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. COM (2010) 2020 final, Brussels, 3.3.2010. [Электронный ресурс] URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.
333. Stefan Füle, Member of the Commission. European Parliament. Debates. Wednesday, 17 April 2013 — Strasbourg. [Электронный ресурс] URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20130417+ITEM-018+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.
334. Arctic co-operation organisations: a status report for the Standing Committee of Parliamentarians of the Arctic Region, by Dr. Richard Langlais. July 25, 2000. [Электронный ресурс] URL: http://www.arcticparl.org/files/images/conf4_langlais.pdf.
335. Кирунская декларация по случаю Восьмой Министерской сессии Арктического совета 15 мая 2013 года, г. Кируна, Швеция // Министерство иностранных дел РФ. [Электронный ресурс] URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dmo.nsf/a1c87897b58a9d2743256a550029f995/dfc076b1142c431744257b6c004d5d09!OpenDocument>.
336. Joint Statement by EU High Representative Catherine Ashton and EU Commissioner Maria Damanaki regarding Arctic Council decision on EU's observer status. Brussels, 15 May 2013. A 255/13. [Электронный ресурс] URL: http://eeas.europa.eu/delegations/iceland/press_corner/all_news/news/2013/20130515_en.htm.
337. Statement by Mr. Erkki Tuomioja, Minister for Foreign Affairs of Finland. Arctic Council, 8th Ministerial meeting, Kiruna, Sweden, May 15, 2013. [Электронный ресурс] URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/450-speeches-and-statements?download=1771:statement-by-mr-erkki-tuomioja-minister-for-foreign-affairs-of-finland>.

338. Ministerial Meeting of the Arctic Council, 15 May 2013, Kiruna, Sweden. Intervention by the Danish Minister for Foreign Affairs, Villy Søvndal. [Электронный ресурс] URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/450-speeches-and-statements?download=1778:intervention-by-the-danish-minister-for-foreign-affairs-villy-sovndal>.
339. Opinion of the Committee on Foreign Affairs, 2009/10:UU4. Communication on the European Union and the Arctic Region. [Электронный ресурс] URL: (http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/sweden/2008/com20080763/com20080763_riksdag_opinion_en.pdf)/.
340. Arctic Council Ministerial Meeting. Iqaluit April 24, 2015. Statement by Sweden. [Электронный ресурс] URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/605-statements-and-remarks?download=2754:statement-by-ms-kristina-persson-minister-for-nordic-affairs-of-sweden>.
341. Arctic Council. Speeches and Statements. [Электронный ресурс] URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/450-speeches-and-statements>.
342. Joint Statement by HR/VP Catherine Ashton and EU Commissioner Maria Damanaki regarding Arctic Council decision on EU's observer status. Brussels, 15 May 2013. [Электронный ресурс] URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-440_en.htm.
343. Canada-EU Summit. Ottawa, September 26 2014 // Government of Canada. [Электронный ресурс] URL: http://www.canadainternational.gc.ca/eu-ue/bilateral_relations_bilaterales/2014_09_26_summit-sommet.aspx?lang=eng.
344. *Depledge D.* The EU and the Arctic Council. 20 April, 2015 // European Council for Foreign Relations. [Электронный ресурс] URL: http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_eu_and_the_arctic_council3005.
345. Выступление министра С. Е. Донского на Министерской встрече Арктического совета (г. Икалуит, 24 апреля 2015 г.). [Электронный ресурс] URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/910/acmmca09_iqaluit_2015_russia_statement_ru.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
346. Доклад Комитета старших должностных лиц Арктического совета министрам, Икалуит, Канада, 24 апреля 2015 г. [Электронный ресурс] URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/758/ACMMCA09_Iqaluit_2015_SAOR_to_Ministers_without_Appendices_Russian.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
347. Enabling synergies between European Structural and Investment Funds, Horizon 2020 and other research, innovation and competitiveness-related Union programmes. Guidance for policy-makers and implementing bodies. European Commission, Directorate-General for Regional and Urban pol-

- icy. REGIO DG 02. Communication. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.
348. Программа Добрососедства Коларктик 2004—2006 — INTERREG IIIA NORD. [Электронный ресурс] URL: <http://www.kolarctic.no/dokumenter/NaboskProgrKolarcRusskij.pdf>.
349. The Northern Periphery Programme 2007—2013. [Электронный ресурс] URL: <http://www.northernperiphery.eu/en/content/show/&tid=180>.
350. Northern Periphery and Arctic // European Commission. [Электронный ресурс] URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/Finland/2014tc16rftn004.
351. Territorial Cooperation / INTERACT (Last updated: 20.01.2015). [Электронный ресурс] URL: http://www.interact-eu.net./etc/etc_2007_13/4/2.
352. European Commission adopts new transnational cooperation programme for the EU's Northern and Arctic countries and their neighbours. Press release, 19 December 2014 // European Commission. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu/announcements/european-commission-adopts-new-transnational-cooperation-programme-eus-northern-and-arctic-countries_en.
353. Программа ПС Коларктик. 2014—2020 // Администрация НАО. [Электронный ресурс] URL: http://adm-nao.ru/media/uploads/userfiles/2015/03/02/Коларктик_JOP_2.pdf.
354. The 7th Framework Programme funded European Research and Technological Development from 2007 until 2013 // European Commission. [Электронный ресурс] URL: http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html.
355. *Annex I*. Key research projects with an Arctic dimension (2008—2012). Seventh Framework Programme Grants to collaborative research projects with an Arctic dimension, started and/or ongoing 2008—2012 // Joint Staff Working Document. The inventory of activities in the framework of developing a European Union Arctic Policy — European Commission.
356. Горизонт 2020. [Электронный ресурс] URL: http://eeas.europa.eu/arctic_region/docs/swd_2012_182.pdf.
357. Horizon 2020. [Электронный ресурс] URL: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>.
358. Building the Scientific, Technical, Financial, Legal and Organisational Case for the Svalbard Integrated Arctic Earth Observing System SIOS — Preparatory Phase Project European Commission Grant ID: 261747 FINAL REPORT. 20.12.2014.
359. EU Arctic Footprint and Policy Assessment. Report Summary. Ecologic Institute, Berlin, 2010 [Электронный ресурс] URL: http://arctic-footprint.eu/sites/default/files/AFPA_Summary_Report.pdf.
360. European Commission approved preparatory project for EU Arctic Information Centre, 31.1.2013 // Arctic Centre, University of Lapland. [Элект-

- ронный ресурс] URL: <http://www.arcticcentre.org/EN/NEWS?showmodul=149&newsID=aee649e1-ef01-42c5-9f91-1f302ed5f5d5>.
361. *Tedsen E. et al. Gap Analysis Report. Preparatory Action, Strategic Environmental Impact Assessment of development of the Arctic.* Rovaniemi, Arctic Centre, University of Lapland, 2014. [Электронный ресурс] URL: <http://ecologic.eu/sites/files/publication/2014/tedsen-et-al-2014-gap-analysis-report.pdf>.
362. *A. Stępień, T. Koivurova, P. Kankaanpää (eds). Strategic Assessment of Development of the Arctic. Assessment conducted for the European Union.* Rovaniemi, Arctic Centre, University of Lapland, 2014. [Электронный ресурс] URL: http://www.arcticinfo.eu/images/pdf/SADA_report.pdf.
363. Arctic NGO Forum // European Commission. [Электронный ресурс] URL: http://www.arcticinfo.eu/images/Highlights/NGO_web.pdf.
364. Joint Declaration by the European Union, on the one hand, and the Government of Greenland and the Government of Denmark, on the other, on relations between the European Union and Greenland. 19 March 2015. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/signed-joint-declaration-eu-greenland-denmark_en.pdf.
365. International cooperation and development. Greenland // European Commission. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/europeaid/countries/greenland_en.
366. The Nordic Council of Ministers' Arctic Co-operation Programme 2015—2017. [Электронный ресурс] URL: <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/ministers-for-co-operation-mr-sam/the-arctic/the-nordic-council-of-ministers-arctic-co-operation-programme-2015-2017>.
367. Macro-Regional Strategies // European Commission. [Электронный ресурс] URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/macro-regional-strategies/
368. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Concerning the Governance of Macro-Regional Strategies. European Commission, Brussels, 20.5.2014, Com(2014) 284 Final. [Электронный ресурс] URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/gov_macro_strat_en.pdf.
369. European Commission proposes dramatic energy market reforms // Renewable Energy Focus, 25 February 2015. [Электронный ресурс] URL: <http://www.renewableenergyfocus.com/view/41507/european-commission-proposes-dramatic-energy-market-reforms/>.
370. Results of the public consultation on streamlining EU funding in the European Arctic // European Commission Directorate-General For Maritime Affairs And Fisheries. Atlantic, Outermost Regions And Arctic Maritime Policy Atlantic, Outermost Regions And Arctic. [Электронный ресурс]

- URL: http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/arctic-eu-funding/doc/results_en.pdf.
371. Infrastructure — TEN-T — Connecting Europe // European Commission. [Электронный ресурс] URL: http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/index_en.htm.
372. *Østhagen A., Raspochnik A.* The EU's Arctic Policy: Eventually Getting Somewhere? // The Arctic Institute — Center for Circumpolar Studies, April 22, 2015. [Электронный ресурс] URL: <http://www.thearcticinstitute.org/2015/04/042215-EU-Arctic-Policy-Getting-Somewhere.html>.
373. The Arctic: Not so cool // The Economist. 2015, 31 January. [Электронный ресурс] URL: <http://www.economist.com/news/international/21641240-hype-over-arctic-recedes-along-summer-ice-not-so-cool>.
374. Заключительное коммюнике Министерской сессии Североатлантического совета в Рейкьявике 14 мая 2002 г. Press Release (2002)059. Issued on 14 May 2002. [Электронный ресурс] URL: http://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_19577.htm?selectedLocale=ru.
375. Maritime Command MARCOM. MARCOM Core Tasks. [Электронный ресурс] URL: <http://www.mc.nato.int/about/Pages/NATO's%20Maritime%20Contribution%20to%20Collective%20Security.aspx>.
376. Allied Command Operations (ACO). Last updated: 11 November 2014. [Электронный ресурс] URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52091.htm.
377. Alliance Maritime Strategy. 18 March 2011. [Электронный ресурс] URL: http://www.nato.int/cps/cs/natohq/official_texts_75615.htm.
378. *Chamberlain N., Davis I.* NATO and the Arctic revisited: Spillover from crisis in Crimea? — NATO Watch. Briefing Paper No. 48, 27 March 2014. [Электронный ресурс] URL: http://natowatch.org/sites/default/files/briefing_paper_no.48_-_the_arctic_and_nato_revisited.pdf.
379. *Mahon, Michael Kevi.* Defending Norway and the Northern Flank: analysis of NATO's strategic options. Thesis (M. A. in National Security Affairs) Naval Postgraduate School, 1985. [Электронный ресурс] URL: <https://archive.org/details/defendingnorwayn00maho>.
380. В тени центрального фронта. Norway. Страна на самом севере. [Электронный ресурс] URL: <http://www.norway-live.ru/library/istoriya-vneshney-politiki-norveгии64.html>.
381. *Русте У.* История внешней политики Норвегии. М. : Весь мир, 2003.
382. НАТО. Справочник. Брюссель, Бюро информации и печати НАТО, 1995.
383. НАТО. Справочник Брюссель, Отдел информации и прессы НАТО, 1998.

384. Allied Command Operations. Military Command Structure. [Электронный ресурс] URL: http://aco.nato.int/military_command_structure.
385. Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation. Adopted by Heads of State and Government in Lisbon. [Электронный ресурс] URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm.
386. *Пушкин С.* Текущее состояние и перспективы развития НАТО. Ч. 1 (2015) // Зарубежное военное обозрение. 2015. № 4.
387. Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on security prospects in the High North. Reykjavik, Iceland, 29 Jan 2009. [Электронный ресурс] URL: <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090129a.html>.
388. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Marines' Memorial Club Hotel in San Francisco. 09 Jul. 2014. [Электронный ресурс] URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_111659.htm.
389. Ministry for Foreign Affairs. Iceland and NATO. [Электронный ресурс] URL: <https://www.mfa.is/foreign-policy/security/iceland-nato/>.
390. Security at the Top of the World: Is There a Nato Role in The High North? Report. Ragnheidur Arnadottir (Iceland), Rapporteur. Sub-Committee On Transatlantic Defence And Security Co-Operation // NATO Parliamentary Assembly. International Secretariat. 14 November 2010. 213 Dstc 10 E Rev.1. [Электронный ресурс] URL: <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=2082>.
391. *Bailes A. J. K.* NATO and the EU in the North: What is at Stake in Current Strategy Development? // Lithuanian Foreign Policy Review. 2010. Issue 23.
392. *Chisholm A.* NATO in the North? The Debate Over an Alliance Presence in the Arctic. — NATO Association of Canada, June 3, 2013. [Электронный ресурс] URL: <http://natoassociation.ca/nato-in-the-north-the-debate-over-an-alliance-presence-in-the-arctic/>.
393. Ministry for Foreign Affairs. Security Prospects in the High North. [Электронный ресурс] URL: <http://www.mfa.is/foreign-policy/security/security-prospects-in-the-high-north/>.
394. Security in the High North: NATO's Role. Report. Jadwiga Zakrzewska (Poland), Rapporteur. Sub-Committee on Transatlantic Relations. NATO Parliamentary Assembly. Political Committee. 12 October 2013. 156 PCTR 13 E bis.
395. Statement on Canada's Arctic Foreign Policy. Exercising Sovereignty and Promoting Canada's Northern Strategy Abroad. Date modified: 2013-06-

03. [Электронный ресурс] URL: http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/arctic_policy-canada-politique_arctique.aspx?lang=eng.
396. Coffey L. NATO in the Arctic: Challenges and Opportunities. — The Heritage Foundation. Issue Brief #3646 on North Atlantic Treaty Organization, June 22, 2012. [Электронный ресурс] URL: <http://www.heritage.org/research/reports/2012/06/nato-in-the-arctic-challenges-and-opportunities#>.
397. Strasbourg / Kehl Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg / Kehl. 04 Apr. 2009. — North Atlantic Treaty Organization. [Электронный ресурс] URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_52837.htm.
398. Murray R. W., Keating T. Containing Russia should not mean bringing NATO to the Arctic // The Globe and Mail. 2014. 25 April. [Электронный ресурс] URL: <http://www.theglobeandmail.com/globe-debate/containing-russia-should-not-mean-bringing-nato-to-the-arctic/article18208720/>.
399. NATO 2020: assured security; dynamic engagement. Analysis And Recommendations of The Group of Experts on a New Strategic Concept For NATO. 17 May 2010.
400. Coffey L., Kochis D. NATO Summit 2014: Time to Make Up for Lost Ground in the Arctic.
401. Writing NATO's Next Chapter: The View from Norway. Speech by Minister of Defence Ine Eriksen Søreide. 2014. 9 January. [Электронный ресурс] URL: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/writing-natos-next-chapter-the-view-from/id748987/>.
402. NATO Secretary General and the North Atlantic Council visit Norway. — The Norwegian Delegation to NATO. [Электронный ресурс] URL: <http://www.norway-nato.org/eng/News/NATO-Secretary-General-and-the-North-Atlantic-Council-visits-Norway/#.VnqgwKpbeWE>.
403. The changing Arctic: How involved should NATO be? // NATO Review magazine. [Электронный ресурс] URL: <http://www.nato.int/docu/review/2013/partnerships-nato-2013/changing-artic-nato-involve/en/index.htm>.
404. Interview: Espen Barth Eide, Norway's Foreign Affairs Minister. July 11, 2013. By Gerard O'Dwyer in Helsinki. [Электронный ресурс] URL: <http://www.defensenews.com/article/20130711/DEFREG01/307110010/Interview-Espen-Barth-Eide-Norway-s-Foreign-Affairs-Minister>.
405. Gramer R., Ward A. To Reach the East, NATO Must First Go North. // Defense One Today. August 26, 2013. [Электронный ресурс] URL: <http://www.defenseone.com/ideas/2013/08/reach-east-nato-must-first-go-north/69368/>.

406. *Trainor C.* Why Russia's Arctic strategy is starting to worry NATO // Russia Direct. 2014. 19 November. 19, 2014. [Электронный ресурс] URL: <http://www.russia-direct.org/why-russias-arctic-strategy-starting-worry-nato>.
407. *Weber B.* Russian actions in Ukraine could cause Arctic problems: Iceland PM // The Canadian Press. 2014. 9 March. [Электронный ресурс] URL: <http://winnipeg.ctvnews.ca/russian-actions-in-ukraine-could-cause-arctic-problems-iceland-pm-1.1721087>.
408. *Casey K., Farrell M., Friedrich D., Myers S.* The Arctic This Week 2014:10. — The Arctic Institute. Center for Circumpolar Security Studies, Washington. [Электронный ресурс] URL: <http://www.thearcticinstitute.org/2014/03/the-arctic-this-week-3-march-10-march.html>.
409. *Yang J.* Canada's Northern Strategy: an Interview with Dr. Brooke Smith-Windsor, Former Senior Canadian Representative at the NATO Defense College Rome. — NATO Association of Canada, September 16, 2014. [Электронный ресурс] URL: <http://natoassociation.ca/canadas-northern-strategy-an-interview-with-dr-brooke-smith-windsor-senior-canadian-representative-at-the-nato-defense-college-rome/>.
410. The High North: Emerging Challenges And Opportunities. Report. Osman Askin Bak (Turkey) Rapporteur, Sub-Committee on Energy and Environmental Security. 177 STCEES 15 E bis. — NATO Parliamentary Assembly. Science and Technology Committee. 2015. 11 October 2015.
411. *Stoll J. D.* NATO Chief Concerned About Russia's Future Arctic Plans. // The Wall Street Journal. 2014. 30 May 30. [Электронный ресурс] URL: <http://www.wsj.com/articles/nato-chief-concerned-about-russias-future-arctic-plans-1401463131>.
412. A Risk Assessment for Iceland: Global, Societal, and Military Factors. Summary of the Findings of an Interdisciplinary Commission. Appointed by the Icelandic Foreign Minister. English Summary. — Iceland Ministry for Foreign Affairs, 2009. [Электронный ресурс] URL: http://www.mfa.is/media/Skyrslur/A_Risk_Assessment_for_Iceland_-_English_Summary.pdf.
413. *DeBoer S.* Collective Defense in the High North: It's Time for NATO to Prioritize the Arctic. — Center for International Maritime Security (CIMSEC). Global Analysis. 2015. 17 July 17. [Электронный ресурс] URL: <http://cimsec.org/collective-defense-high-north-time-nato-prioritize-arctic/17437>.
414. NATO Parliamentary Assembly. Resolution 427 on Climate Change and International Security. Presented by the Science and Technology Committee and adopted by the Plenary Assembly on Monday 12 October 2015, Stavanger, Norway. 193 STC 15 E rev. 1 bis.
415. *Grubliauskas J.* NATO's energy security agenda // NATO Review Magazine. 2015. [Электронный ресурс] URL: <http://www.nato.int/docu/re>

view/2014/NATO-Energy-security-running-on-empty/NATO-energy-security-agenda/EN/index.htm.

416. *Шапаров А.* НАТО и новая повестка дня в Арктике. — Российский Совет по Международным Дела́м, 24 сентября 2013. [Электронный ресурс] URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2375#top-content.
417. *Watkins O.* Avoiding the Coldest of Wars. — European Leadership Network, 6 October 2015. [Электронный ресурс] URL: http://www.europeanleadershipnetwork.org/avoiding-the-coldest-of-wars_3115.html.

Сведения об авторах

Антюшина Наталья Михайловна, кандидат экономических наук, руководитель Центра Северной Европы Института Европы РАН.

Арбатов Алексей Георгиевич, доктор исторических наук, академик РАН, руководитель Центра международной безопасности Института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН).

Данилов Дмитрий Александрович, кандидат экономических наук, руководитель Центра европейской безопасности Института Европы РАН.

Дворкин Владимир Зиновьевич, доктор технических наук, главный научный сотрудник Сектора военно-политического анализа и исследовательских проектов Центра международной безопасности ИМЭМО РАН.

Загорский Андрей Владимирович, кандидат исторических наук, заведующий Отделом разоружения и урегулирования конфликтов Центра международной безопасности ИМЭМО РАН.

Ознобищев Сергей Константинович, кандидат исторических наук, заведующий Сектором военно-политического анализа и исследовательских проектов Центра международной безопасности ИМЭМО РАН.

UDK [327+341(98)]:332.122(985)
BBK 65.9(211)+66.4(2Poc),4+67.910.34(001)
143

143 International Political Environment for Developing the Arctic
Zone of the Russian Federation / A. Zagorski, ed. — Moscow,
IMEMO, 2015. — 304 p.

ISBN 978-5-9776-0444-4

CIP RGB

The Monograph systematizes basic facts characterizing the international political environment in which the Russian Arctic is being developed. Opportunities and risks are assessed on the basis of a careful review of international governance regimes, maritime boundaries delimitation, delineation of the limits of the continental shelf, vessel traffic regulation, military postures of Arctic states, the U. S., NATO and EU policies, as well as the regional cooperation record. The study argues that the Arctic environment is characterized by a high level of legal certainty and predictability, as well as low conflict potential and unlikelihood of militarization of the region.

UDK [327+341(98)]:332.122(985)
BBK 65.9(211)+66.4(2Poc),4+67.910.34(001)

ISBN 978-5-9776-0444-4

© IMEMO RAS 2015
© Magistr Publishing House, 2015

Научное издание

МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ
РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Под редакцией
Андрея Владимировича Загорского

Издание не подлежит маркировке
в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 ФЗ № 436-ФЗ

Подписано в печать 12.11.2015. Формат 60 × 90¹/₁₆.
Печать офсетная. Гарнитура «Ньютон».
Усл. печ. л. 19,0. Тираж 300 экз. Заказ

ООО «Издательство «Магистр».
101000, Москва, Колпачный пер., 9А.
Тел.: (495) 621-62-95.
e-mail: magistr-book@mail.ru

Публикации ИМЭМО РАН размещаются
на сайте <http://www.imemo.ru>

Официальным дистрибьютором Издательства «МАГИСТР»
является ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»:
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru; www.infra-m.ru

По вопросам приобретения книг обращайтесь:

Отдел продаж «ИНФРА-М» (оптовая продажа):
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1
Тел. (495) 280-15-96; факс (495) 280-36-29
E-mail: books@infra-m.ru

Отдел «Книга—почтой»:
тел. (495) 280-15-96 (доб. 246)
