

УДК 347(470+481)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.40.183

Рыбоохранная зона Шпицбергена: как Россия и Норвегия разрешают арктические разногласия *

© **ОСТХАГЕН Андреас**, старший научный сотрудник

E-mail: ao@fni.no

Институт Ф. Нансена, Осло, Норвегия

© **ЙОРГЕНСЕН Анне-Кристин**, старший научный сотрудник

E-mail: akjorgensen@fni.no

Институт Ф. Нансена, Осло, Норвегия

© **МУ Арильд**, профессор-исследователь

E-mail: amoe@fni.no

Институт Ф. Нансена, Осло, Норвегия

Аннотация. Шпицберген и морское пространство вокруг этого арктического архипелага занимают центральное место в норвежско-российских отношениях. С 1977 г. ведутся споры о юрисдикции Норвегии в отношении рыболовства на этой территории. Какова позиция России по вопросу норвежской юрисдикции в рыбоохранной зоне (РОЗ) Шпицбергена? Как изменились восприятие и реакции на спорные моменты на рубеже тысячелетий? Обострило ли ухудшение двусторонних отношений после событий 2014 г. спор в РОЗ? Возрос ли конфликтный потенциал? Мы пришли к выводу, что 2014 г. не стал переломным моментом в отношениях двух стран по вопросу о РОЗ. После драматического ареста российского траулера в 2005 г., федеральные власти перешли от стратегии открытого протеста к относительно мирному диалогу, за исключением событий 2011 г., связанных с внутривнутрироссийскими разногласиями вокруг соглашения о морской границе в Баренцевом море 2010 г. После 2011 г. спорные моменты в РОЗ решались без тенденции к эскалации. Однако сложившаяся ситуация находится под влиянием многих факторов, которые могут меняться с течением времени. Политика России в РОЗ старается сбалансировать: российская сторона подчёркивает свою официальную позицию и настаивает на ограничениях относительно норвежских правоприменительных мер, одновременно обеспечивая сохранение режима правоприменения.

Ключевые слова: рыбоохранная зона, Шпицберген, Свальбард, Россия, береговая охрана, Арктика

The Svalbard¹ Fisheries Protection Zone: How Russia and Norway Manage an Arctic Dispute

© **Andreas ØSTHAGEN**, senior research fellow

E-mail: ao@fni.no

Fridtjof Nansen Institute, Oslo, Norway

© **Anne-Kristin JØRGENSEN**, senior research fellow

E-mail: akjorgensen@fni.no

Fridtjof Nansen Institute, Oslo, Norway

© **Arild MOE**, research professor

E-mail: amoe@fni.no

Fridtjof Nansen Institute, Oslo, Norway

* Для цитирования:

Остхаген А., Йоргенсен А.-К., Му А. Рыбоохранная зона Шпицбергена: как Россия и Норвегия разрешают арктические разногласия // Арктика и Север. 2020. № 40. С. 183–205. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.40.183

For citation:

Østhaagen A., Jørgensen A.-K., Moe A. The Svalbard Fisheries Protection Zone: How Russia and Norway Manage an Arctic Dispute. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 40, pp. 183–205. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.40.183

¹ В русскоязычном тексте применяется «Шпицберген», до сих пор обычное название архипелага в России. Официальное норвежское название по-русски — Свальбард.

Abstract. Svalbard and the maritime zone around this Arctic archipelago are central to Norway–Russia relations. Since 1977, a dispute has concerned Norway's right to exercise jurisdiction over fisheries. What are Russian positions on Norwegian jurisdiction enforcement in the Fisheries Protection Zone (FPZ)? How have perceptions and reactions evolved since the turn of the millennium? Has the deterioration in the bilateral relationship post-2014 sharpened the dispute in the FPZ, and has the risk of conflict increased? We find that 2014 does not appear to be a watershed with respect to relations in the FPZ around Svalbard. After the dramatic arrest of a Russian trawler in 2005, the Russian central authorities switched from protest to relatively conciliatory dialogue — with a marked exception in 2011 related to Russian domestic discord surrounding the 2010 Barents Sea maritime boundary agreement. After 2011, incidents in the FPZ have been handled without further escalation, but the situation is underpinned by various factors that might change. Russia's policies in the FPZ have been a balancing act: always stressing its official position and insisting that there are limitations to how much Norwegian enforcement can be accepted, while also ensuring that the enforcement regime survives.

Keywords: *Fisheries Protection Zone, Svalbard, Russia, Coast Guard, Arctic.*

Введение

Архипелаг Шпицберген, расположенный между материковой частью Норвегии и Северным полюсом, занимает особое положение в международных отношениях. На протяжении веков он оставался ничей землей, несмотря на активную экономическую деятельность в виде китобойного промысла, охоты и рыболовства. Только в начале XX в. великие державы согласились с тем, что Норвегия должна иметь суверенитет над островами, как это было заявлено в Договоре о Шпицбергене, подписанном в Париже в 1920 г. Однако в силу экономических интересов специальные положения о доступе, налогообложении и недискриминации включились в Договор и продолжают применяться к экономической деятельности на этом арктическом архипелаге.

Когда в послевоенный период появилась концепция расширенных морских зон, а государства приступили к её реализации, возникла проблема. Применялись ли особые положения о Шпицбергене к этим новым морским зонам, хотя сами зоны не были указаны в Договоре о Шпицбергене? Норвегия продолжает возражать против этого, в то время как другие государства, имеющие экономический и политический интерес в арктических водах, такие как Исландия, Россия и Великобритания, занимают другие позиции. Впоследствии в 1977 г. Норвегия установила рыбоохранную зону (РОЗ), а не полноправную исключительную экономическую зону (ИЭЗ) во избежание прямого конфликта по этому поводу. Тем не менее, другие государства, имеющие экономический и политический интерес на Шпицбергене, продолжают оспаривать норвежский подход.

Шпицберген находится недалеко от России (морские зоны Шпицбергена и Земли Франса-Иосифа граничат друг с другом), и Россия — единственная страна, помимо Норвегии, чьё значительное количество населения живёт и работает на Шпицбергене, составляя отдельное сообщество в шахтёрском городке Баренцбург. Россия выступала против права Норвегии в одностороннем порядке устанавливать любую форму морской зоны, что было описано как решение, нарушающее Договор 1920 г. Таким образом, в 1970-х годах возник

спор между двумя арктическими соседями, который до сих пор остаётся неурегулированным.

Время от времени он возникает в политической повестке дня и в отношениях между Норвегией и Россией или же в более широком контексте — при обсуждении вопросов управления Арктикой. Более того, порой этот правовой спор создаёт впечатление непосредственной опасности конфликта между маленьким государством и его большим соседом. Существует вероятность столкновений, особенно во взаимодействии между российскими рыболовными судами и норвежскими властями, обеспечивающими соблюдение правил промысла и судоходства. Кроме того, в Норвегии и в НАТО нарастёт восприятие Северной Атлантики / Баренцева моря как области, в которой наращиваются военные усилия России.

Хотя другие страны проявляют интерес к морскому спору на Шпицбергене, Россия, несомненно, является центральным действующим лицом при раскрытии сложностей этого спора. Поэтому в этой статье мы хотим прояснить интересы, позиции и действия России в отношении РОЗ. Как россияне воспринимают норвежскую политику в РОЗ? Как сложились восприятие и реакции после того, как Норвегия ужесточила свои правоприменительные практики в РОЗ на рубеже тысячелетий? Произошли ли изменения в связи с ухудшением двусторонних отношений после 2014 г.? Что всё это означает для риска конфликта в этом морском регионе?

Мы стремимся определить факторы, которые могут увеличить или уменьшить риск серьёзного конфликта. Таким образом, цель состоит не в том, чтобы дать полный обзор позиции России (или отдельных действующих лиц и органов) по морскому спору на Шпицбергене, а скорее в том, чтобы использовать события в РОЗ за последние два десятилетия, чтобы изучить, как заявления — как официальные, так и неофициальные, а также действия в отношении РОЗ носили неустойчивый и изменённый характер, и объяснить почему. Мы начинаем с рассмотрения РОЗ в более широком контексте рыболовства в Баренцевом море, а затем перейдём к анализу изменений в норвежском управлении зоной и реакции России, выделяя акторов с российской стороны на федеральном и региональном уровнях. Наконец, мы обсудим, как объяснить различия в восприятии и реакциях с течением времени, а также какие последствия могут быть в контексте вероятности будущего конфликта в этом районе.

Статья основана преимущественно на письменных источниках, российских СМИ, журнальных статьях, комментариях экспертов и интервью. Большая часть этого материала была собрана в 2018 и 2019 гг. Мы также опираемся на статьи о Шпицбергене и особенностях этой части мира, исследуя архипелаг сам по себе или как часть более широкой системы управления Арктикой. Кроме того, мы провели официальные интервью и неформальные беседы с представителями норвежской стороны. Все опрошенные являются ключевыми участниками сотрудничества Норвегии и России по вопросу рыболовства. Неформальные дискуссии с несколькими российскими участниками улучшили наше понимание позиций России.

Шпицберген и его рыбоохранная зона

Шпицберген расположен примерно в 650 км к северу от материковой части Норвегии и всего в 1 000 км от Северного полюса. Архипелаг получил своё имя от голландского исследователя В. Баренца в XVI в. Сегодня Шпицберген — название самого большого острова архипелага, в то время как архипелаг в целом был переименован в Свальбардс 1925 г. Только в начале XX в., когда были открыты многообещающие запасы угля и появились шахты, были предприняты конкретные шаги по созданию администрации архипелага. Различные её модели обсуждались ещё до Первой мировой войны; послевоенные переговоры привели к заключению договора, который отдал суверенитет Норвегии².

Они были объединены с мирными соглашениями, в которых не участвовали Россия и Германия. Однако, поскольку Россия играла важную роль в предыдущих переговорах о статусе архипелага, договор предоставлял России те же права, что и подписавшим его сторонам, до тех пор, пока она не сможет официально присоединиться к нему. В 1924 г. Советское правительство безоговорочно признало суверенитет Норвегии над архипелагом и присоединилось к Договору в 1935 г.

Ключевая цель договора заключалась в том, чтобы, закрепив за Норвегией «полный и абсолютный суверенитет» и ответственность за управление островами, обеспечить экономические интересы граждан других стран. Цель была достигнута путём включения положений о равных правах и недискриминации в наиболее важные виды экономической деятельности: Норвегия не может относиться к другим гражданам менее благосклонно, чем к своим собственным гражданам; и налоги, взимаемые на Шпицбергене, могут использоваться исключительно для местных целей. Как бы то ни было, международные экономические интересы резко сократились, и вскоре там работали только норвежские и советские горнодобывающие компании. Советские попытки получить особый статус на Шпицбергене появились после Второй мировой войны. СССР был особенно обеспокоен его возможным военным применением, требуя строгого соблюдения Договора о запрещении использования островов в целях войны и строительства укреплений или военно-морских баз.

Развитие морского права с 1950-х гг. расширило исключительные права прибрежных государств на ресурсы морского дна, а также на водную территорию. Такие права были кодифицированы в Конвенции Организации Объединённых Наций по морскому праву в 1982 г., но они стали обычным правом задолго до этого. В 1976 г. Норвегия объявила о создании 200-мильной исключительной экономической зоны (ИЭЗ) вдоль своего побережья. По мнению норвежского правительства, Норвегия, как прибрежное государство, имеет право создать ИЭЗ вокруг архипелага, поскольку недискриминационное положение в Договоре исключительно касается только самих островов и их территориальных вод.

² Treaty between Norway, The United States of America, Denmark, France, Italy, Japan, the Netherlands, Great Britain and Ireland and the British overseas Dominions and Sweden concerning Spitsbergen, signed in Paris 9th February 1920. URL: <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-11/svalbard-treaty.xml> (дата обращения: 29.05.2020).

Однако это мнение было оспорено некоторыми другими государствами. Статус водного пространства является важным вопросом, поскольку Норвегия считала необходимым управлять текущим международным рыболовством в этом районе. Чтобы избежать судебных разбирательств, Норвегия в 1977 г. создала рыбоохранную зону (РОЗ). Управление ею планировалось осуществлять на недискриминационной основе: к рыбакам из Норвегии и других стран будут относиться одинаково, хотя доступ в зону будет предоставляться только судам из стран, традиционно действующих в этом районе. Норвегия утверждала, что эта зона соответствует положениям Договора о «равном обращении»³, даже если его создание было односторонним решением Норвегии.

Такая договорённость удовлетворила несколько государств, которые раньше высказались против настаивания Норвегии на исключительных правах на ресурсы, в частности Великобританию, Нидерланды и Данию [1, Pedersen T., Henriksen T., с. 146]. Однако другие государства с обширными правами на рыболовство по-прежнему критически относились к норвежской политике, в первую очередь, Исландия, Испания и Россия, хотя их позиции не были идентичными.

Официальная позиция России, выраженная в дипломатических нотах, сводилась к тому, что Норвегия не имела права в одностороннем порядке создавать рыбоохранную зону: рыболовство в акватории вокруг Шпицбергена должно было стать предметом двусторонних переговоров между Норвегией и Россией⁴. Такова была позиция СССР, когда Норвегия учредила РОЗ; она остаётся позицией России и сегодня, подтверждённой российскими правоведами, утверждающими, что Норвегия не имеет законного права обеспечивать соблюдение правил рыболовства вокруг Шпицбергена. Эти воды являются международными, и правила, которые могут устанавливаться только международными рыбохозяйственными организациями, могут применяться только государством флага, в данном случае Россией [2, Vylegzhanin A. N., Zilanov V.], [3, Pedersen T., с. 34].

Чтобы понять позицию России в отношении РОЗ, мы должны также изучить явные интересы. Основные (экономические) интересы в этом районе касаются рыболовства. Несмотря на разногласия по поводу правового статуса РОЗ, Норвегия и Россия, а ранее и Советский Союз, имеют давнюю историю сотрудничества в управлении арктическим рыболовством⁵. Когда были созданы 200-мильные ИЭЗ, страны основали совместную комиссию по рыболовству для сотрудничества в управлении рыбными запасами во всем Баренцевом море, которое охватывает советскую / российскую ИЭЗ, норвежскую ИЭЗ и воды вокруг Шпицбергена.

³ Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries. Fiskevernsonen ved Svalbard og fiskerisonen ved Jan Mayen (Fisheries Protection Zone around Svalbard and Fisheries zone around Jan Mayen), 2014. URL: <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/1/fiskeri/internasjonalt-fiskerisamarbeid/internasjonalt/fiskevernsonen-ved-svalbard-og-fiskeriso/id445285/> (дата обращения: 29.05.2020).

⁴ Нота России для Норвегии, 18 августа 1998 г., цитируется в [1, Pedersen T., Henriksen T., с. 146].

⁵ Joint Russian–Norwegian Fisheries Commission. History, 2020. URL: <https://www.jointfish.com/eng/THE-FISHERIES-COMMISSION/HISTORY.html> (дата обращения: 29.05.2020).

Две страны решили рассматривать наиболее важные рыбные запасы (треска, пикша, мойва) как общие. Они институционализировали ежегодные переговоры об общих квотах и договорились о фиксированном распределении этих квот (треска и пикша 50/50, мойва 60/40). Несмотря на проблемы с переловом в 1990-е гг. и случайные разногласия по поводу общей квоты, сотрудничество в целом было хорошим и развивалось, включая всё более тонкие правила [4, Sergunin A.]. Многие наблюдатели считают его одним из лучших управляемых международных соглашений по рыболовству в мире [5, Eide A., Heen K., Armstrong C. и др.], [6, Jakobsen T., Ozhigin V.K.], а в 2013 г. запас Северо-Восточной арктической трески достиг небывало высокого уровня⁶.

В РОЗ нет отдельных квот для Норвегии и России: уловы находятся в пределах квот, установленных для всего Баренцева моря. Безусловно, рыбные промыслы в Баренцевом море важны для России — в целом они составляют 10–15% от общего мирового улова морских живых ресурсов России, что, вероятно, составляет ещё большую долю в стоимостном выражении⁷. Рыболовство в РОЗ — важная часть этой картины. Российский рыбопромысловый флот берёт около четверти своих уловов в Баренцевом море только в РОЗ, а Россия имеет самый большой ежегодный улов среди стран, действующих в этой зоне. Российские уловы там в последнее время увеличиваются, так как запасы трески и пикши расширили своё распространение в северном направлении.

Важность РОЗ для российского рыбопромыслового флота следует рассматривать в свете того, что Россия занимает относительно небольшую долю своих уловов в Российской экономической зоне (РЭЗ), где рыба преимущественно молодая и мелкая, а погодные и ледовые условия сложные [8, Зиланов В.В.]. Доступ как к норвежской экономической зоне (НЭЗ), так и к РОЗ жизненно важен для российского рыболовного флота, и совершенно очевидно, что Россия имеет серьёзные экономические интересы в РОЗ. Как же тогда Норвегия и Россия взаимодействовали в морском споре на Шпицбергене? Каким образом российские интересы и озабоченности нашли отражение в практической политике России в отношении Норвегии и РОЗ? Как менялась политика России с течением времени, начиная с конца 1990-х гг., когда норвежская береговая охрана начала проводить более жёсткую политику в этом районе, и заканчивая 2014 г., когда двусторонние отношения ухудшились? И что это означает для потенциального конфликта по этому вопросу?

Реакция России на политику Норвегии в рыбоохранной зоне Шпицбергена за последние 20 лет

РОЗ была создана в 1977 г., но за первые двадцать лет её существования не было заметно серьезных признаков конфронтации. Норвежская береговая охрана практиковала

⁶ Это сотрудничество было проанализировано Гейром Хённеландом в нескольких публикациях, см. [7, Hønneland G.].

⁷ Russian Federal Agency for Fisheries. Итоги деятельности федерального агентства по рыболовству в 2018 г. и задачи на 2019 г. 2019. URL: http://fishcom.ru/files/documents/ob_agentstve/kollegiya/itogi_2018_zadachi_2019_2.pdf (дата обращения: 29.05.2020).

мягкое соблюдение правил, причём предупреждения были самой сильной формой реагирования. Российские рыбаки имели инструкции от своих властей содействовать инспекциям, но воздерживались от отчётности об улове и подписания каких-либо инспекционных форм, это выглядело как символическое указание на то, что Советский Союз, а затем и Россия не признавали норвежскую власть в этой зоне [2, Vylegzhanin A. N., Zilanov V.]. По мнению некоторых российских наблюдателей, было достигнуто взаимное понимание о том, что Советский Союз согласился с инспекцией советских судов норвежской береговой охраной, а Норвегия в свою очередь признала прерогативу государства флага вводить любые санкции [9, Портцель А.К.], [10, Щипалов В.В.], [11, Зиланов В.В.].

Однако с 1993 г. береговая охрана начала применять аресты и другие силовые средства в РОЗ против судов третьих стран, промысляющих там без квот [12, Kosmo S.]. А с конца 1990-х гг. в норвежском правоприменении произошли изменения относительно российских судов. Норвегия отказалась от своей прежней практики «мягкого» правоприменения, с тем чтобы адекватно реагировать на случаи серьёзных преступлений в области рыболовства.

С точки зрения Норвегии, такое развитие событий представляло собой нормализацию. В период, характеризующийся добрососедскими отношениями между Норвегией и Россией, обеспечение соблюдения правил рыболовства уже не рассматривалось через призму внешней политики, а рассматривалось как обязанность регулярных административных органов. Утверждается, что более жёсткая реакция на нарушителей правил была инициирована не на политическом уровне, а администрацией (Береговой охраной и прокурором в губерниях Тромс и Финнмарк), стремящейся лучше контролировать быстро сокращающиеся запасы трески [12, Kosmo S., с. 46], [13, Østhagen A., с. 108]. Однако многие с российской стороны восприняли это ужесточение как нарушение джентельменского соглашения между двумя странами, которое вызвало сильную реакцию. Норвежская сторона, однако, никогда не признавала существования такого соглашения.

Фаза I, 1998–2005 гг.: единодушная критика новой линии Норвегии

В 1998 г. норвежская береговая охрана впервые арестовала российский судно в районе РОЗ, траулер «Новокуйбышевск». Несколько рыбопромысловых участков в зоне были закрыты из-за большого количества мелкой рыбы в уловах [14, Skram A-I.]. Когда был арестован «Новокуйбышевск», он находился в группе примерно из 50 российских рыболовных судов, промыслявших в закрытом районе [12, Kosmo S., с. 32]. Арест вызвал бурную реакцию в России. После «дипломатического вмешательства» обвинения были сняты, и траулер, который сопровождался в Тромсё в Северной Норвегии, был освобождён [3, Pedersen T., с. 35]. Тем не менее этот инцидент усилил существующую антипатию к Норвегии в российских рыболовных кругах: некогда дружественная двусторонняя атмосфера сменилась на более холодную.

В годы на рубеже тысячелетий норвежско-российское рыбохозяйственное сотрудничество характеризовалось разногласиями по ряду важных управленческих вопросов, в том числе по размеру годового общего допустимого улова [15, Hønneland G., Jørgensen A.-K.], а также значительной критикой Норвегии — со стороны рыбаков, военной элиты и региональных политиков. Рыбаки жаловались на ужесточение правил и ужесточение правоприменения, многие из них утверждали, что долгосрочная цель Норвегии — вытеснить российский рыболовный флот из РОЗ. Представители военных со своей стороны утверждали, что Норвегия выступает в качестве инструмента НАТО на Крайнем Севере [16, Jørgensen J.H.]. Мурманский губернатор Юрий Евдокимов продемонстрировал свою заботу как о рыболовных, так и об оборонных интересах, запустив спонсорскую программу для российских рыбопромысловых инспекционных судов (чтобы они могли позволить себе выходить в море и «защищать» рыбаков), а также шефство над подводными лодками Северного флота [15, Hønneland G., Jørgensen A.-K.], [16, Jørgensen J.H.]. Основной тезис сводился к тому, что Норвегия (в очередной раз) эксплуатирует временную слабость России.

*В последнее время дискриминация российских интересов становится обыденным явлением (...) Норвегия развернула "тихую" кампанию по вытеснению российских рыбаков из зоны архипелага Шпицберген (...) Во времена Советского Союза серьезных инцидентов не возникало, Норвегия не хотела ссориться с сильным восточным соседом. После развала СССР в Осло решили, что пора действовать. Считая, по-видимому, что Россия неспособна в полной мере защитить свои интересы, норвежские власти целенаправленно вытесняют российских рыбаков из зоны (...).*⁸

Российские федеральные власти были более сдержанны в своих реакциях, но они, скорее всего, предполагали, что новых арестов не будет. И действительно, инцидент 2000 г., похожий на историю судна «Новокуйбышевск», был решён «дипломатическим путём»⁹. Но когда в 2001 г. траулер «Чернигов» был арестован, подвергнут судебному преследованию и оштрафован за серьёзные нарушения, российская официальная реакция была резкой: Министерство иностранных дел (МИД) выступило с нотой — опуская обычные фразы дипломатической вежливости — обвиняя Норвегию в нарушении международного права [3, Pedersen T., с. 25]. Кроме того, российские участники заседания Постоянного комитета при норвежско-российской комиссии по рыболовству были отозваны в срочном порядке. Очевидно, по приказу

⁸ Егорова Л. Тихая война вокруг Шпицбергена. Независимое военное обозрение, 1999, 11 октября. URL: http://nvo.ng.ru/world/1999-11-10/6_shpitsbergen.html (дата обращения: 29.05.2020).

⁹ Osen G. A. M. Norsk suverenitet og myndighetsutøvelse (Norwegian sovereignty and the exercise of authority). In: *Sjømaktseminar*, 2004, no. 9, Ulvik. Sjømilitære Safmund.

самого высокого уровня [12, Kosmo S.]. Россия также развернула военно-морской крейсер «Североморск» в РОЗ в 2002 г. для защиты российских рыбаков от норвежской береговой охраны¹⁰.

Фаза II, 2005–2012: центральная власть против оппозиции

После скандала вокруг судна «Чернигов», следующие четыре года арестов не было. Однако в 2005 г. спор о РОЗ возобновился с новой силой: он был вызван неудачным арестом российского траулера «Электрон», который некоторое время находился под наблюдением норвежской береговой охраны за незаконный выброс рыбы в РОЗ. Судно было осмотрено, и были выявлены серьёзные нарушения, в том числе использование незаконной мелкоячеистой траловой сети внутри обычной [17, Fermann G., Inderberg T. H. J., с. 374–376]. Затем траулер был арестован и сопровождён судном береговой охраны «Тромсø» в направлении материковой части Норвегии, чтобы полиция продолжила расследование.

У капитана «Электрона», по договорённости с российскими владельцами, были другие планы. Незадолго до входа в норвежскую ИЭЗ судно «сбежало» с двумя норвежскими инспекторами на борту. В течение трёх дней четыре норвежских судна береговой охраны, а также самолёт морской разведки и несколько вертолётов преследовали «Электрон», внимательно следили за траулером, который направлялся в российские воды, где его ждал российский флот. Норвежская береговая охрана рассматривала возможность высадки на траулер, но, в конце концов, из-за плохой погоды этот вариант не подошёл [18, Åtland K., Ven Bruusgaard K., с. 341]. Весьма вероятно также, что норвежские власти были обеспокоены эффектом эскалации, который такие действия могли бы иметь по отношению к России [17, Fermann G., Inderberg T.H.J., с. 389, 395].

Постоянное освещение этого дела в средствах массовой информации занимало важное место в политической повестке дня Норвегии. Это событие также получило значительное внимание в России, прежде всего из-за зрелищной погони. Однако официальная реакция российской стороны была более неоднозначной, чем в случае с «Черниговом». МИД был сдержан в своих комментариях для прессы, и министр иностранных дел Сергей Лавров объяснил, что российская сторона находится в постоянном контакте с «норвежской береговой охраной, норвежским МИДом и другими норвежскими властями»¹¹. Глава Мурманской пограничной службы отрицал, что арест был нарушением международного права [18, Åtland K., Ven Bruusgaard K., с. 341], а глава российской делегации в Объединённой комиссии по

¹⁰ Ven Bruusgaard K. Fiskerikonflikter i Barentshavet — potensial for eskalering? (Fisheries conflicts in the Barents Sea — Potential for escalation?). Oslo, 2006. URL: <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2444396> (дата обращения: 29.05.2020).

¹¹ Министерство иностранных дел Российской Федерации. Стенограмма выступления и ответов на вопросы СМИ министра иностранных дел России Сергея Лаврова. Пресс-релиз, 18 октября 2005 г.

рыболовству заявил: «Норвежцы, понятно, должны были реагировать на бесконтрольный промысел, который идёт рука об руку с пассивностью [России]»¹².

С другой стороны, на региональном уровне в Мурманске звучали острые заявления в адрес Норвегии: как со стороны судовладельцев, так и со стороны местных политиков. Их гнев был направлен и на собственные власти, военных и Федеральную Службу безопасности (ФСБ), которые подверглись критике за нежелание защищать российских граждан. В средствах массовой информации капитана «Электрона» отчасти превозносили как героя, а отчасти изображали преступником, поставившим Россию в неловкое положение.

Таким образом, начиная с дела «Электрона», мы видим различие между ориентированной на диалог центральной властью и ориентированной на конфликт «оппозицией» в отношении РОЗ. Стремление Сергея Лаврова к двусторонним дискуссиям было поддержано в Совместной комиссии по рыболовству, где рыбный промысел вокруг Шпицбергена стал постоянным пунктом повестки дня с 2005 г. В период с 2006 по 2010 гг. в РОЗ были арестованы шесть траулеров, не вызвав официальных протестов со стороны России [13, Østhaugen A., с. 107–111]. В центре внимания российской делегации в Совместной комиссии по рыболовству было достижение соглашения о гармонизации норвежских и российских правил рыболовства. А в 2009–2010 гг. стороны согласовали общие правила определения размера ячеи в тралах, минимальные предельные размеры рыбы и правила закрытия / открытия промысловых районов. Российские рыбаки давно жаловались на необходимость соблюдать норвежские правила при ловле рыбы в РОЗ, так что это была важная мера по смягчению конфликтов.

На практике гражданские наблюдательные суда российских рыбохозяйственных органов мало что могли противопоставить норвежской береговой охране [19, Åtland K.]. На заседании Правительственной комиссии РФ по обеспечению присутствия России на архипелаге Шпицберген в декабре 2011 г. обсуждалась возможность использования Северного флота, а также боевых самолетов дальней авиации, патрулирующих Северный Ледовитый океан, для демонстрации силы, хотя прямое военное вмешательство в рыбохозяйственные споры не рассматривалось [9, Портцель А.К. с. 14–15].

Интермеццо 2010–2011: беспорядки вокруг соглашения о морской границе и дело «Сапфира-2»

Внутренние разногласия между российскими федеральными властями и критически к Норвегии настроенной «оппозицией» в Мурманской области углубились после подписания сторонами в 2010 г. Договора о морской границе, который определил границу между норвежской и российской ИЭЗ — вопрос, который стороны не смогли решить, когда они создали свои ИЭЗ в середине — конце 1970-х гг. Альянс рыбаков, региональных политиков и некото-

¹² Shut D. Hvilken effekt hadde sentraliseringen i Russland på fiskerisamarbeidet med Norge? (What effect did centralization in Russia have on the fisheries cooperation with Norway?). University of Oslo, 2012, pp. 64. URL: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/34411/1/Shut-Master.pdf> (дата обращения: 29.05.2020).

рых учёных интенсивно лоббировал, чтобы помешать России ратифицировать договор. Утверждая, что договор имплицитно признает суверенные права Норвегии в РОЗ, они предупреждали, что давление на российских рыбаков в зоне будет усиливаться [8, Зиланов В.В.], [20, Hønneland G.]. Некоторые предсказывали, что после ратификации число арестов российских судов возрастёт. Со своей стороны, центральные власти в Москве делали всё возможное, чтобы помешать оппозиции вмешаться в согласие Государственной Думы на ратификацию соглашения, причём важную роль играли контроль над СМИ и давление на политиков [21, Hønneland G.], [22, Ims M.], [23, Moe A., Fjærtøft D., Øverland I.].

В 2011 г., когда соглашение было ратифицировано и вступило в силу, норвежская береговая охрана арестовала в РОЗ в общей сложности пять российских траулеров, а рыбаки и их сторонники по понятным причинам чувствовали себя оправданными [24, Глубоков А.И., Афанасьев А.И., Мельников С.П.]. Представители рыбного хозяйства и местные политики в Мурманске охарактеризовали аресты как «агрессивные действия», направленные на «выдавливание» российских рыбаков из Баренцева моря¹³. У них также были резкие слова в адрес собственных властей: например, представитель мурманского парламента обвинил МИД в том, что он принял сторону [норвежских] «захватчиков»¹⁴.

Пик разногласий пришёлся на осень 2011 г., когда российский траулер «Сапфир-2» был захвачен за выброс рыбы. Российские СМИ описали арест как необычайно драматичный. Кроме того, в этом случае капитан обратился за помощью к российскому государственному судну «Анграпа», и по сообщениям СМИ создавалось впечатление, что инспекторы норвежской береговой охраны действовали жестоко, чтобы помешать российским инспекторам прийти на помощь. Ранее в этом году не было никаких официальных протестов против арестов, но теперь МИД направил норвежскому послу резкую ноту, заявив, что действия Норвегии носят «неприемлемый и вызывающий характер» и особо отметив многочисленные недавние аресты в РОЗ [9, Портцель А.К.].

На заседании Совместной комиссии по рыболовству через несколько недель после ареста атмосфера была напряжённой¹⁵. По просьбе России в феврале 2012 г. была проведена внеочередная сессия по рыболовству вокруг Шпицбергена. Здесь было решено «как можно скорее подготовить» унифицированное определение термина «выброс». Кроме того, рабочая группа должна была подготовить общие руководящие принципы проведения инспекций [7, Hønneland G.].

Фаза III, 2012–2018 гг.: контроль и ослабленные реакции

С 2012 г. в России было гораздо меньше недовольства ситуацией вокруг РОЗ внутри страны. Аресты, имевшие место в зоне после 2011 г., получили скудное освещение в сред-

¹³ Норвежские рыбаки приватизировали Шпицберген. URL: <https://nvspb.ru/2011/10/27/norvejskie-rybaki-privatizirovali-shpicbergen-46732> (дата обращения: 29.05.2020).

¹⁴ Там же.

¹⁵ Интервью, Норвежское управление рыболовства, 20 ноября 2018 г.

ствах массовой информации; статьи и комментарии о РОЗ обычно относятся к более старым случаям («Электрон», «Сапфир-2»). Однако весной 2017 г. арест норвежского траулера «Remøy» в РЭЗ, который был задержан на три недели, а также получение высокого штрафа за то, что норвежцы сочли технической регистрационной ошибкой норвежского управления рыболовства, получил широкое освещение в северо-западных российских СМИ¹⁶. В Норвегии высказывались предположения, что арест может быть «мстью» за унижительные аресты российских судов в прошлом¹⁷.

Важной причиной, по которой дебаты вокруг ФПЗ сейчас зашли в тупик, является, вероятно, относительно небольшое число арестов российских судов в последние годы (см. табл. 1). Важно отметить, что большинство этих дел — и все дела после 2013 г. — были «решены на море». В соответствии с этой процедурой, введённой норвежской стороной в 2012 г., арестованные не доставляются в норвежский порт, освобождаются после предъявления гарантии уплаты наложенных штрафов¹⁸. До введения этой схемы российские судовладельцы часто жаловались на то, что только иностранные рыболовные суда были вынуждены заходить в норвежский порт после ареста в норвежской юрисдикции. Судовладельцы посчитали это дискриминационным, так как помимо штрафа это повлекло за собой потерю времени и дохода от рыбной ловли. Норвежская береговая охрана считает, что новая схема компенсирует конфликт¹⁹ — точка зрения, подкреплённая относительным молчанием по теме арестов в российских СМИ.

¹⁶ Норвежский траулер «Remøy» был арестован за незаконный вылов почти 400 тонн креветок, b-port.com, 23 мая, 2017. URL: <https://b-port.com/news/201324> (дата обращения: 29.05.2020).

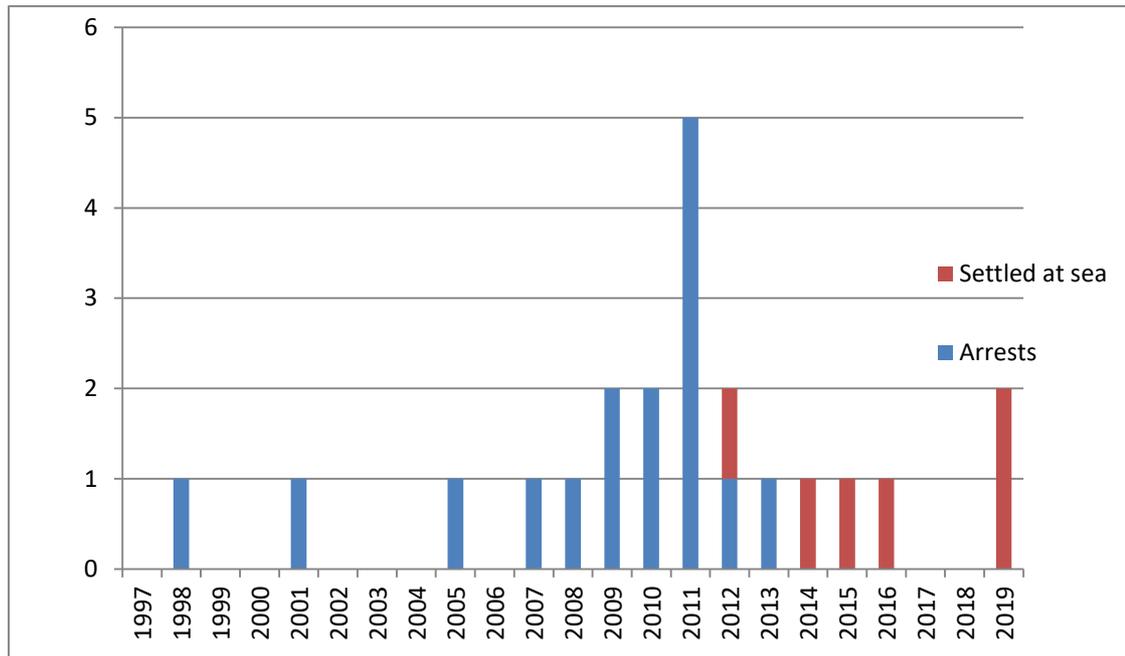
¹⁷ Fiskeribladet. Tolker 'Remøy'-saken som hevn (Interprets the Remøy-case as revenge). Fiskeribladet, 26 May, 2017. URL: <https://fiskeribladet.no/nyheter/?artikkel=53366> (дата обращения: 29.05.2020).

¹⁸ Процедура требует, чтобы не было «необходимости в расследовании или доказательной процедуре, помимо того, что береговая охрана может проводить в море». Процедура используется во всех норвежских юрисдикциях. (Личное общение с Береговой охраной 8 января 2019 г.; Государственная прокуратура Тромса и Финнмарка и Государственная прокуратура Рогаланда, 2014 г.)

¹⁹ Личное общение с береговой охраной, 8 января 2019 г.

Таблица 1

Обзор арестов норвежской береговой охраны в РОЗ. 1997–2019 гг. Данные норвежской береговой охраны и [14, Skram A-I. с. 151].



Тем не менее, плавание не всегда было гладким. Критика инспекционной практики норвежской береговой охраны исходит со всех сторон (см., например, [25, Сенников С.А.]). Бывший заместитель министра рыбного хозяйства СССР Вячеслав Зиланов заявил в интервью в 2016 г., что инспекции российских судов имеют «унизительный характер»²⁰. Особое внимание уделяется выбросу рыбы. Зиланов пожаловался на то, что правила выброса толкуются слишком строго: «... если один хвост селедки вылетел за борт, или случайно трал вскрылся при подъеме, это не должно рассматриваться, как нарушение ...»²¹. В переписке с авторами в 2018 г. Зиланов подробно изложил свои взгляды:

*Выбросы — это «изобретение» норвежцев, и они упорно не желают дать [этой концепции] надлежащее практическое толкование. Почему? [Потому что] Норвежской береговой охране **выгодно такое положение** [чтобы они могли и дальше] задерживать рыбаков, особенно российских. Норвежцы не заинтересованы в решении этой проблемы»²².*

Процессы, инициированные на заседании Комиссии по рыболовству в 2011 г. (единое определение термина «выброс», единое руководство для инспекций), были направлены именно на решение этих проблем России. В последующие годы стороны пытались найти взаимоприемлемые решения, но это оказалось непросто. Российская сторона хотела кон-

²⁰ Поташев В. Конец «рыбным конфликтам» положат единые «правила игры»? Mustoi.ru, 5 апреля, 2016. URL: <https://mustoi.ru/koniec-rybnym-konfliktam-polozhat-edinye-pravila-igry/> (дата обращения: 29.05.2020).

²¹ Поташев В. Конец «рыбным конфликтам» положат единые «правила игры»? Mustoi.ru, 5 April, 2016: <https://mustoi.ru/koniec-rybnym-konfliktam-polozhat-edinye-pravila-igry/> (дата обращения: 29.05.2020).

²² Личное сообщение, Вячеслав Зиланов, 16 ноября 2018 г.

кретных и строгих ограничений на продолжительность инспекций, количество инспекторов, которые обычно могли бы участвовать, и т. д. Кроме того, были запрошены общие руководящие принципы не только для самой фазы инспекции, но и для стадии расследования, которая в Норвегии относится к компетенции органов прокуратуры²³. Переговоры по этой теме были неприемлемы для Норвегии, и работы были «временно» приостановлены в 2015 г.

Однако атмосфера в Совместной комиссии по рыболовству и её вспомогательных органах за последние годы улучшилась²⁴. Норвежские участники сотрудничества заявляют, что ведётся конструктивная работа по выявлению вопросов, по которым возможны совместные решения, и что в противном случае стороны «соглашаются не соглашаться». Интервью также показывают, что ухудшение норвежско-российских отношений на правительственном уровне после 2014 г. не повлияло на работу Комиссии²⁵.

Параллельно с улучшением климата в Смешанной комиссии по рыболовству официальное присутствие России в РОЗ стало более заметным. Ответственность за патрулирование в этом районе теперь лежит не на властях рыболовства, а на береговой охране России. С момента своего официального создания в 2004 г. береговая охрана претерпела обширную модернизацию, и её работа является приоритетной [19, Åtland, K]. Добавлено несколько новых, более совершенных судов²⁶; некоторые из них с ледовыми подкреплениями, и по крайней мере одно судно оборудовано вертолётom²⁷. Несмотря на ослабление экономики России, в последние годы наблюдалось умеренное увеличение количества патрулей береговой охраны в РОЗ²⁸. Модернизация флота позволила проводить патрулирование большую часть года, а в РОЗ регулярно наблюдается вертолётоносец «Полярная Звезда»²⁹. В отличие от этого, норвежские возможности ухудшились: норвежская береговая охрана сейчас большую часть времени не имеет вертолётom из-за серьёзных задержек с поставкой новых вертолётom, а её суда стареют³⁰. Однако после инцидента с «Сапфир-2» в 2011 г., в котором участвовало судно регионального агентства по надзору за рыболовством, а не судно береговой охраны России, попыток помешать норвежским инспекциям в РОЗ не предпринималось.

Заявления представителей российской береговой охраны указывают на стремление достичь определённого паритета с норвежской береговой охраной в РОЗ. В 2016 г. глава пограничной службы заявил в интервью, что суда агентства осуществляют надзор за Шпицбергом «вместе с норвежской береговой охраной» и что они проверяют «как российские, так

²³ Личное сообщение, Береговая охрана, 8 января 2019 г.; Интервью в Управлении рыболовства, 20 ноября 2018 г.

²⁴ Интервью в Управлении рыболовства, 20 ноября 2018 г.

²⁵ Личное общение с береговой охраной, 8 января 2019 г.; интервью в Управлении рыболовства 20 ноября 2018 г.

²⁶ Norwegian Intelligence Service. Fokus 2018. Oslo, 2018. URL: https://forsvaret.no/fakta/_ForsvaretDocuments/Fokus2018_engelsk_Enkeltsider_Godkjent_med.pdf (дата обращения: 29.05.2020).

²⁷ ФСБ: приоритет Береговой охраны — в вертолётонесущих судах. FishKamchatka, 30 мая, 2019.

²⁸ Личное общение с береговой охраной, 8 января 2019 г.; интервью в Управлении рыболовства 20 ноября 2018 г.

²⁹ Личное общение с береговой охраной, 8 января 2019 г.

³⁰ Ожидается, что вертолётom не будут поставлены раньше 2022 г.

и иностранные рыболовные суда»³¹. Интервью 2012 г. пресс-атташе Пограничной службы в Мурманске создаёт впечатление, что существует договорённость о том, что норвежская береговая охрана должна «в целом» воздерживаться от контроля российских судов, когда российские суда береговой охраны находятся в этом районе³².

Такие заявления, возможно, можно объяснить плохим потоком информации вверх по системе или, что более вероятно, «альтернативными фактами», предназначенными для внутренней аудитории. Норвежская береговая охрана заявляет, что нет никакой формы оперативного сотрудничества с российской стороной в РОЗ, кроме обмена фразами вежливости по радио, и что о совместных инспекциях совершенно не может быть и речи — хотя российская сторона выразили такое желание несколько раз³³. Попыток судов береговой охраны РФ досматривать суда третьих стран в РОЗ не наблюдалось³⁴.

Таким образом, пыль осела в российских рыболовных кругах и в Комиссии по рыболовству, в то время как российское присутствие в РОЗ усилилось. Но на более высоком уровне критика России в адрес Норвегии продолжается. Были попытки вовлечь Норвегию в двусторонние дискуссии по Шпицбергену³⁵. В октябре 2017 г. российские газеты опубликовали отрывки из «просочившегося» отчёта Минобороны России:

В качестве особой угрозы упоминается Норвегия и её планы по одностороннему пересмотру международных соглашений. В отчёте подчёркивается, что власти страны стремятся установить «абсолютную национальную юрисдикцию над архипелагом Шпицберген и прилегающей 200-мильной зоной»³⁶.

А в феврале 2020 г. в связи со столетием Договора о Шпицбергене министр иностранных дел Сергей Лавров направил своему норвежскому коллеге письмо, в котором перечислял жалобы России, в том числе «неправомерность установления Норвегией так называемой «рыбоохранной зоны»»³⁷. В апреле 2020 г. МИД направил в Норвегию официальную ноту протеста после ареста траулера «Борей», явно ссылаясь на Договор о Шпицбергене. «В год

³¹ Нелегальная миграция и конфликты в мире меняют ситуацию на границе. ФСБ, 2016. URL: <http://ps.fsb.ru/smi/appearance/detail.htm%21id%3D10321180%40fsbAppearance.html> (дата обращения: 29.05.2020).

³² Пограничники патрулируют у Шпицбергена. В-Port News, 26 октября, 2012.

³³ Личное общение с Береговой охраной, 8 января 2019 года. Конкретный пример приведён в Кыстог фьорд (2012): письмо тогдашнего главы Пограничной службы ФСБ в Мурманске Сергея Кудряшова в Министерство обороны Норвегии, в котором выражается желание «более официального партнёрства с совместными норвежско-российскими промысловыми инспекциями в богатой рыбой зоне вокруг Свальбарда».

³⁴ Личное общение с Береговой охраной, 16 января 2019 г. Также сложно представить, что такая акция осталась бы незамеченной, поскольку, вероятно, вызвала бы резкие протесты со стороны третьей страны, о которой идёт речь.

³⁵ Staalesen A. Lavrov attacks Norway, says relations on Svalbard should be better. The Barents Observer, 19 October, 2017. URL: <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2017/10/lavrov-attacks-norway-over-svalbard> (дата обращения: 29.05.2020).

³⁶ Георгиевич А., Сафронов И., Козлов Д. Геополитика в помощь снабжению. Коммерсант, 3 октября, 2017. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3428044> (дата обращения: 29.05.2020).

³⁷ Министерство иностранных дел Российской Федерации. Пресс-релиз о послании главы МИД Сергея Лаврова министру иностранных дел Норвегии Инне Эриксен Сорейде по случаю 100-летия Договора о Шпицбергене. 2020 г. URL: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content%20id/4019093?p_p_id=101_INSTANCE_ckNonkJE02Bw&_101_INSTANCE_ckNonkJE02Bw_languageId=ru_RU (дата обращения: 29.05.2020).

столетнего юбилея этого документа мы призываем Осло неукоснительно следовать духу и букве договора, ...»³⁸. На практическом уровне эпизод разрешился через день, когда траулер согласился заплатить штраф³⁹.

Заключение

В ответах России на норвежскую правоприменительную практику в РОЗ наблюдаются значительные различия. Наиболее сильная реакция последовала со стороны региональных субъектов, прежде всего судовладельцев рыбной отрасли и их сторонников на северо-западе России. Критика со стороны этих субъектов была особенно резкой на рубеже тысячелетий и во время подписания соглашения о морской границе, но ослабла после 2011 г. Российские федеральные власти были более дипломатичны, чем рыбаки, но и они поначалу весьма критически относились к новой норвежской линии, о чём свидетельствует отсутствие дипломатических тонкостей в ноте, переданной после ареста «Чернигова» в 2001 г. Однако, начиная с дела «Электрона» в 2005 г., Москва сосредоточилась на диалоговом подходе, за исключением короткого периода после ареста «Сапфира-2».

Таким образом, мы находим два поворотных момента: один в 2005 г., когда центральная власть перешла от протеста к диалогу, и один после 2011 г., когда критика со стороны рыбаков и их сторонников утихла. Интересно, что 2014 г., похоже, не стал переломным, несмотря на ухудшение двусторонних отношений после российской аннексии Крыма. Как это объяснить?

Спор вокруг РОЗ имеет больше аспектов, чем чисто юридические. Россия имеет обширные интересы в этой области, как военные, так и экономические; есть также историческое измерение, связанное с сильными эмоциями. Российские наблюдатели ссылаются как на историю рыболовства, так и на то, что ранние русские морские учёные внесли наибольший вклад в разведку и картографирование запасов вокруг Шпицбергена [2, Vylegzhanin A.N., Zilanov V.], [11, Зиланов В.В.]. Есть также много свидетельств того, что чувство исторической несправедливости продолжает формировать представления России о её законной роли в этом регионе. Тот факт, что Россия была отстранена от участия в переговорах по Договору о Шпицбергене, сформировал российское восприятие вопросов Шпицбергена в ретроспективе [16, Jørgensen J.H.], [2, Vylegzhanin A.N., Zilanov V.]; нарратив об «ослабленной сверхдержаве» снова появился в дебатах о российском Шпицбергене после распада Советского Союза.

В своей критике Норвегии и норвежской береговой охраны судовладельцы упоминали все эти факторы, но это не означает, что они имеют одинаковый вес. Возможно, неудивительно, что российские рыбаки, похоже, в основном озабочены практическими аспектами

³⁸ МИД РФ направил посольству Норвегии ноту из-за задержания российского траулера, ТАСС, 17 апреля 2020 г https://tass.ru/politika/8272029?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews.

³⁹ Задержанный в Норвегии траулер «Борей» отпущен. Korabel.ru, 3 апреля, 2020. URL: https://www.korabel.ru/news/comments/zaderzhannyy_v_norvegii_trauler_borey_otpuschen.html (дата обращения: 29.05.2020).

рыболовства. Чего они опасались в первую очередь, так это ухудшения рамочных условий для российской рыболовной деятельности в РОЗ — в худшем случае, вытеснения из зоны. Кампания против ратификации Соглашения о морских границах 2010 г. способствовала обострению опасений рыбаков относительно скрытых мотивов норвежской стороны. Опасения усилились, когда вскоре после вступления соглашения в силу, норвежская береговая охрана арестовала рекордное количество российских судов в РОЗ.

Тем не менее волна протестов со стороны «рыбацкой оппозиции» в 2010–2011 гг. была преходящим явлением. Отчасти это можно объяснить ослаблением позиций региона, из-за чего региональным политикам было дорого продолжать оспаривать политику центральных властей. Но мы считаем, что более важным фактором стало снижение числа арестов с 2012 г. — и не в последнюю очередь новая схема урегулирования дел на море. Кроме того, гармонизация норвежских и российских правил рыболовства в Баренцевом море, а также работа совместной комиссии по рыболовству по получению и распространению информации о национальных правилах облегчили российским рыбакам работу как в РОЗ, так и в НЭЗ. Региональная оппозиция норвежской практике в РОЗ уменьшилась, так как большая её часть была основана на недовольстве рыбаков.

Реакция Москвы была более сложной. Разные ведомства имеют разные приоритеты, а иногда и разные мировоззрения и идеологические позиции. Продолжающаяся борьба за власть между правительственными структурами усложняет ситуацию. В конце 1990-х гг. власть в России была сильно раздроблена. Секторальные интересы и частные интересы были очевидны во многих политических областях — не в последнюю очередь в секторе рыболовства. В Смешанной комиссии по рыболовству несколько судовладельцев, критически настроенных к Норвегии, внесли свой вклад в высокий уровень конфликта. Когда норвежская береговая охрана начала ужесточать свои требования, реакции из России были сильные, но несогласованные.

Когда Владимир Путин укрепил свою власть вскоре после начала нового тысячелетия, Россия стала более сплочённым актором — по крайней мере, во внешней политике. Это стало очевидным, когда российские власти столкнулись с делом «Электрона» в 2005 г. Учитывая значительное внимание общественности и международного сообщества к этой истории по мере её развития, нет никаких оснований сомневаться в том, что Путин принимал участие в принятии решения о том, как с ней следует обращаться, и центральная власть выбрала диалог, а не конфронтацию. Этот ответ, похоже, соответствует приоритетам в начале президентства Путина, с прагматизмом в большинстве областей. Правда, цель состояла в том, чтобы восстановить Россию как великую державу, но этого лучше всего можно было бы достичь путём стабилизации и экономического роста. Путин также выразил обеспокоенность тем, что Россия должна восприниматься как надёжный и ответственный партнёр для других стран — не в последнюю очередь в Арктике. Несколько анализов показали, что централизация при

Путине помогла норвежско-российскому сотрудничеству в области рыболовства развиваться в положительном направлении в те годы⁴⁰.

Как отмечал Йоргенсен [16], отсутствие официальных протестов против ареста российских судов в РОЗ может быть истолковано как молчаливое признание права Норвегии осуществлять там юрисдикцию. Однако российские власти постарались дать понять, что они не готовы к каким-либо посягательствам на права россиян. Здесь Россия следовала той же линии, что и Советский Союз: оказывая умеренное давление на Норвегию, чтобы попытаться добиться особого положения для России в регионе — в том числе путём продвижения предложений о различных совместных договорённостях и направления российских рыбопромысловых инспекционных судов в РОЗ. Развёртывание кораблей современной российской береговой охраны подчёркивает позиции России.

Когда за ратификацией соглашения о границе в Баренцевом море последовало необычно большое число арестов российских рыболовцев судов в РОЗ, линия Москвы, ориентированная на диалог, подверглась сильному давлению. Для МИД было бы политически невозможно не отреагировать. Раскалённые (в дипломатическом контексте) формулировки, использованные в ноте протеста по делу «Сапфира-2», свидетельствуют о сильном разочаровании. Однако вскоре российские власти возобновили примирительный тон. Действительно, похоже, что в период с 2012 по 2019 гг. не было никаких протестов против арестов российских судов в РОЗ. Этот период включает в себя в общей сложности шесть случаев, пять из которых произошли после аннексии Россией Крыма. Все, кроме одного, были решены в море.

Реальный вопрос заключается в том, почему Россия не ответила более решительно. Ведь российская официальная позиция по РОЗ была последовательной ещё с 1977 г.: Норвегия не имеет права в одностороннем порядке создавать такую зону и вводить там нормативные акты. Возможно, Россия не хочет рисковать открытым конфликтом в этой зоне, например, применяя силу для предотвращения вмешательства норвежской береговой охраны?⁴¹ Учитывая членство Норвегии в НАТО, такой конфликт может перейти на опасный уровень. Хотя нельзя исключать, что такие расчёты играют определённую роль для центральных лиц, принимающих решения, мы считаем, что забота об интересах российского рыболовства имеет большую объяснительную силу.

Это может показаться парадоксальным, поскольку мы пришли к выводу, что споры о норвежском правоприменении в РОЗ вызвали сильную реакцию со стороны российских рыбаков. Однако «российские рыболовные интересы» можно понимать и шире. Как отмечает-

⁴⁰ Shut D. Hvilken effekt hadde sentraliseringen i Russland på fiskerisamarbeidet med Norge? (What effect did centralization in Russia have on the fisheries cooperation with Norway?). University of Oslo, 2012. URL: <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/34411/1/Shut-Master.pdf> (дата обращения: 29.05.2020).; Ven Bruusgaard K. Fiskerikonflikter i Barentshavet — potensial for eskalering? (Fisheries conflicts in the Barents Sea — Potential for escalation?). Oslo, 2006. URL: <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2444396> (дата обращения: 29.05.2020).

⁴¹ См. [19, Åtland K.], [26, Østhagen A.]

ся, российские рыбаки вылавливают значительные количества рыбы в зоне уже в этом году. Крайне важно, что РОЗ не допускает новичков, и суда третьих стран должны ловить рыбу в рамках квот, выделенных Россией или Норвегией как доля их соответствующих квот в Баренцевом море. Поскольку суда третьих стран также должны соблюдать норвежские правила, зона хорошо защищает интересы российского рыболовства. Если бы Россия саботировала норвежскую юрисдикцию до такой степени, что РОЗ фактически распалась и официальная российская позиция — что эти районы являются международными водами — была бы реализована, суда третьих стран в основном получили бы свободу действий в ущерб российским рыбакам. Этот парадокс воспринимают многие, но не все в России.

Если РОЗ так важна для России, то почему она формально не признает норвежскую юрисдикцию? Это было бы слишком, так как могло бы привести к столкновению со всеобъемлющими российскими приоритетами и амбициями в регионе. Россия последовательно выступает за интерпретацию международных соглашений, будь то ЮНКЛОС или договор о Шпицбергене, которые служат максимизации российских интересов. В этом отношении Россия мало чем отличается от других стран. Но в Арктике российские интересы сильнее, чем у многих других государств. Российская политика в РОЗ была уравнивающим актом: всегда подчёркивала свою официальную позицию и демонстрировала, что существуют ограничения на то, насколько норвежское правоприменение может быть принято, в то же время обеспечивая сохранение режима правоприменения, например, формально инструктируя российские рыболовные суда принимать норвежскую инспекцию на борту (но не подписывать протоколы инспекций) [27, Зиланов В.В.]. Нелегко поддерживать этот баланс. Силы, неподконтрольные Кремлю, могут раскачать лодку. Более ранние эпизоды вызвали возмущение в рыбохозяйственных кругах и на региональном уровне в Мурманске. Во многом из-за пересмотренных процедур взаимодействия российских рыбаков и норвежских инспекторов, а также уточнения регламента такие эпизоды не происходили уже несколько лет. Но нельзя исключать ситуацию, когда российское судно оказывается под арестом норвежской береговой охраны и обращается за помощью к российской береговой охране. В прошлом реакция российских властей была умеренной. Но сегодня, с отчётливо националистическими тенденциями в российской политике, как в СМИ, так и в обществе в целом, пренебрежение призывами к вмешательству, когда российские рыбаки заявляют о жестоком обращении со стороны норвежских властей, может оказаться трудным даже для Москвы. Ухудшение российско-норвежских отношений также означает, что любая ситуация, которая может возникнуть в РОЗ, будет интерпретироваться в более напряжённом контексте политики безопасности.

Именно это может также помочь объяснить готовность избегать подобных ситуаций между двумя береговыми службами [13, Østhagen A.]. Российские операции на море теперь контролируются лучше, чем раньше. С 2012 г. патрульные операции в РОЗ проводятся российской береговой охраной, подчинённой ФСБ и её Пограничной службе. Хотя ФСБ видит себя национальным (береговым) защитником, и некоторые заявления могут свидетельство-

вать о желании встать в один ряд с норвежской береговой охраной в РОЗ, мы предполагаем, что пограничная служба будет иметь высокий порог для прямой конфронтации с норвежской береговой охраной в зоне. ФСБ, как правило, действовала более дисциплинированно, чем рыбохозяйственные органы; более того, ФСБ подчиняется непосредственно президенту и, по-видимому, очень восприимчива к сигналам сверху, например, чтобы избежать прямых стычек.

Были приняты конкретные меры, чтобы избежать столкновений между норвежской и российской береговой охраной. В ряде исследований подчёркивается важность контактов и диалога для предотвращения эскалации конфликтов и кризисных ситуаций⁴². Как показывает Остхаген [13, с. 118–120], существует тесный диалог между двумя береговыми охранниками: с регулярными учениями в Баренцевом море, ежегодными обменами инспекторами рыбного хозяйства и персоналом между штабами, а также обменом соответствующей информацией по мере необходимости⁴³. Хотя украинский конфликт 2014 г. внёс некоторые ограничения, диалог в целом поддерживался [26, Østhagen A. с. 53]. Важным элементом является личный контакт на официальном и оперативном уровнях [15, Hønneland G., Jørgensen A.-K.]. Речь идёт не только о точках встречи, но и о преемственности. Удержание одних и тех же людей на ключевых ролях с течением времени способствует развитию личных отношений, что в свою очередь способствует развитию доверия и формированию общности интересов: группы людей, которые одинаково подходят к одним и тем же проблемам (рыбохозяйственный конфликт, поисково-спасательные операции, разливы нефти). Также позитивной является экстренная помощь норвежской береговой охраны российским рыбакам. Его двойная роль — как блюстителя правил рыболовства и как «милосердного самаритянина» по отношению к российским рыбакам — помогает построить сообщество общих интересов и создаёт доброжелательность с обеих сторон. Ещё одной важной площадкой для диалога является совместная норвежско-российская комиссия по рыболовству. Кроме того, был создан Арктический форум береговой охраны, ориентированный на практическое многостороннее сотрудничество.

Конечно, расчёты затрат и выгод являются основой большей части этого сотрудничества. Устойчивое управление общими рыбными запасами выгодно обеим сторонам. Готовность к чрезвычайным ситуациям и поисково-спасательные службы — это область, где сотрудничество позволяет достичь большего, чем то, что каждая страна может сделать в одностороннем порядке. Взаимный интерес жизненно важен для поддержания и развития сотрудничества и диалога. Но эти аспекты не статичны. Ослабление возможностей для диалога может привести к смене персонала и подорвать каналы коммуникации. Восприятие общих

⁴² В нескольких исследованиях норвежско-российского рыболовства и управления ресурсами, а также сотрудничества береговой охраны отмечается ценность этого подхода для норвежско-российских отношений в целом. См., например, [7, Hønneland G.], [12, Kosmo S.], [26, Østhagen A.].

⁴³ Moscow Times. Norwegian Coast Guard Ship Makes Port Call in Russia's North. The Moscow Times, 3 October, 2019.

интересов может измениться. Изменение климата, экономический спад в рыболовстве и резкое сокращение квот могут поставить под угрозу сложившуюся ситуацию. Изменения в международных отношениях власти также могут повлечь за собой риски конфронтации в РОЗ.

Мы не обнаружили, что события 2014 г. представляют собой переломный момент с точки зрения уровня конфликта в РОЗ. Как и в советский период, обе стороны, по-видимому, озабочены тем, чтобы максимально оградить сотрудничество в области рыболовства от колебаний (гео)политических циклов. Это говорит о том, что обе стороны придают большое значение сотрудничеству. Это также указывает на то, что не всё с измерением политики безопасности обязательно секьюритизируется.

Литература

1. Pedersen T., Henriksen T. Svalbard's Maritime Zones: The End of Legal Uncertainty? // *The International Journal of Marine and Coastal Law*. 2009. No. 24 (1). Pp. 141–161. DOI: 10.1163/157180808X353920
2. Vylegzhanin A.N., Zilanov V. Spitsbergen: Legal Regime of Adjacent Marine Areas. Utrecht, Eleven International, 2007. 167 p.
3. Pedersen T. Endringer i internasjonal Svalbard politikk [Changes in International Svalbard Policy] // *Internasjonal Politikk*. 2009. No. 67 (1). Pp. 31–44.
4. Sergunin A. Russia and Arctic Fisheries // *Governing Marine Living Resources in the Polar Regions* / Liu N., Brooks C.M., Qin T., eds. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc, 2019. Pp. 109–137.
5. Eide A., Heen K., Armstrong C. et al. Challenges and Successes in the Management of a Shared Fish Stock – The Case of the Russian-Norwegian Barents Sea Cod Fishery // *Acta Borealia*. 2012. No. 30 (1). Pp. 1–20. DOI: 10.1080/08003831.2012.678723
6. The Barents Sea: Ecosystem, Resources, Management – Half a Century of Norwegian–Russian Cooperation / T. Jakobsen, V.K. Ozhigin, eds. Trondheim: Tapir Academic Press, 2011. 825 p.
7. Hønneland G. Norway and Russia: Bargaining Precautionary Fisheries Management in the Barents Sea // *Arctic Review on Law and Politics*. 2014. No. 5(1). Pp. 75–99.
8. Зиланов В.В. Россия теряет Арктику. Москва: Алгоритм, 2013. 262 с.
9. Портцель А.К. Россия остается на Шпицбергене // *Арктика и Север*. 2012. № 9. С. 1–20.
10. Щипалов В.В. Национальные интересы Российской Федерации на архипелаге Шпицберген // *Аналитический вестник*. 2009. № 12 (379). С. 66–79.
11. Зиланов В.В. Смешанная советско/российско-норвежская комиссия по рыболовству: от истоков через доверие к будущему // *Вопросы рыболовства*. 2016. № 17(4). С. 460–483.
12. Kosmo S. Kystvaktssamarbeidet Norge-Russland. En fortsettelse av politikken med andre midler? [Coast Guard Cooperation Norway-Russia. A Continuation of Politics by Other Means?]. Oslo: Forsvarets stabsskole – Norwegian Joint Staff College. 2010. 62 p.
13. Østhagen A. Managing Conflict at Sea: The Case of Norway and Russia in the Svalbard Zone // *Arctic Review on Law and Politics*. 2018. No. 9. Pp. 100–123.
14. Skram A-I. Alltid Til Stede: Kystvakten 1997–2017 [Always Present: Coast Guard 1997–2017]. Bergen: Fagbokforlaget Publ, 2017. 319 p.
15. Hønneland G., Jørgensen A-K. Kompromisskulturen i Barentshavet [The Culture of Compromise in the Barents Sea] // *Norge og Russland: Sikkerhetspolitiske utfordringer i Nordområdene* [Norway and Russia: Security Challenges in the High North] / T. Heier, A. Kjølberg, eds. Oslo, Universitetsforlaget Publ. 2015. С. 57–68.
16. Jørgensen J.H. Russisk Svalbardspolitikk [Russian Svalbard Policy]. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag Publ. 2010. 100 с.

17. Fermann G., Inderberg T.H.J. Norway and the 2005 Elektron Affair: Conflict of Competencies and Competent Realpolitik // *War: an Introduction to Theories and Research on Collective Violence* / T.G. Jakobsen ed. New York: Nova Science, 2015. Pp. 373–402.
18. Åtland K., Ven Bruusgaard K. When Security Speech Acts Misfire: Russia and the Elektron Incident // *Security Dialogue*. 2009. No. 40 (3). Pp. 333–353. DOI: 10.1177/0967010609336201
19. Åtland K. Myndighetsutøver, ressursforvalter og livredder – den russiske kystvakten i støpeskjeen [Government Official, Resource Manager and Lifeguard – Russian Coast Guard in the Making] // *Nordisk Østforum*. 2016. No. 30 (1). Pp. 38–54. DOI: 10.17585/nof.v30.390
20. Hønneland G. Hvordan Skal Putin Ta Barentshavet Tilbake? [How shall Putin Reclaim the Barents Sea?]. Bergen: Fagbokforlaget. 2013. 152 p.
21. Hønneland G. *Russia and the Arctic: Environment, Identity and Foreign Policy*. London, New York: I. B. Tauris Publ. 2016. 191 p.
22. Ims M. Russiske oppfatninger om delelinjeavtalen i Barentshavet [Russian Perceptions Concerning the Maritime Boundary Agreement in the Barents Sea]. Tromsø: University of Tromsø Publ, 2013. 115 p.
23. Moe A., Fjærtøft D., Øverland I. Space and Timing: Why Was the Barents Sea Delimitation Dispute Resolved in 2010? // *Polar Geography*. 2011. No. 34 (3). Pp. 145–162. DOI: 10.1080/1088937X.2011.597887
24. Глубоков А.И., Афанасьев П.К., Мельников С.П. Российское рыболовство в Арктике – международные аспекты // *Рыбное хозяйство*. 2015. № 4. С. 3–10.
25. Сенников С.А. Международные договоры Российской Федерации как правовая основа рыболовства в морском районе архипелага Шпицберген // *Евразийский юридический журнал*. 2014. № 7 (74). С. 88–91.
26. Østhagen A. *Coast Guards and Ocean Politics in the Arctic*. Singapore: Palgrave Pivot. 2020. 99 c.
27. Зиланов В.В. Арктическое разграничение России и Норвегии: новые вызовы и сотрудничество // *Арктика и Север*. 2017. № 29. С. 28–56. DOI 10.17238/issn2221-2698.2017.29.28

References

1. Pedersen T., Henriksen T. Svalbard's Maritime Zones: The End of Legal Uncertainty? *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2009, no. 24 (1), pp. 141–161. DOI: 10.1163/157180808X353920
2. Vylegzhanin A.N., Zilanov V. *Spitsbergen: Legal Regime of Adjacent Marine Areas*. Utrecht, Eleven International, 2007, 167 p.
3. Pedersen T. Endringer i internasjonal Svalbard politikk [Changes in International Svalbard Policy]. *Internasjonal Politikk*, 2009, no. 67 (1), pp. 31–44.
4. Sergunin A. Russia and Arctic Fisheries. In: Liu N., Brooks C.M., Qin T. eds. *Governing Marine Living Resources in the Polar Regions*. Northampton, Edward Elgar Publishing Inc., 2019, pp. 109–137.
5. Eide A., Heen K., Armstrong C. et al. Challenges and Successes in the Management of a Shared Fish Stock – The Case of the Russian-Norwegian Barents Sea Cod Fishery. *Acta Borealia*, 2012, no. 30 (1), pp. 1–20. DOI: 10.1080/08003831.2012.678723
6. Jakobsen T., Ozhigin V.K., eds. *The Barents Sea: Ecosystem, Resources, Management – Half a Century of Norwegian-Russian Cooperation*. Trondheim, Tapir Academic Press, 2011, 825 p.
7. Hønneland G. Norway and Russia: Bargaining Precautionary Fisheries Management in the Barents Sea. *Arctic Review on Law and Politics*, 2014, no. 5 (1), pp. 75–99.
8. Zilanov V. *Rossiya teryaet Arktiku?* [Is Russia Losing the Arctic?]. Moscow, Algorithm Publ., 2013, 262 p. (In Russ.)
9. Portsel A.K. Rossiya ostaetsya na Shpitsbergene [Russia Remains on Spitsbergen]. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2012, no. 9, pp. 1–20.
10. Shchipalov V.V. Natsional'nye interesy Rossiyskoy Federatsii na arhipelage Shpitsbergen [Russia's National Interests on the Archipelago of Spitsbergen]. *Analiticheskiy vestnik* [Analytical Bulletin], 2009, no. 12 (379), pp. 66–79.
11. Zilanov V. Smeshannaya sovetsko/rossiysko-norvezhskaya komissiya po rybolovstvu: ot istokov cherez doverie k budushchemu [The Joint Soviet / Russian-Norwegian Fisheries Commission: From the

- Origins Through Trust in the Future]. *Voprosy rybolovstva* [Problems of Fisheries], 2016, no. 17 (4), pp. 460–483.
12. Kosmo S. *Kystvaktsamarbeidet Norge-Russland. En fortsettelse av politikken med andre midler?* [Coast Guard Cooperation Norway-Russia. A Continuation of Politics by Other Means?]. Forsvarets stabsskole – Norwegian Joint Staff College, Oslo, 2010, 62 p.
 13. Østhagen A. Managing Conflict at Sea: The Case of Norway and Russia in the Svalbard Zone. *Arctic Review on Law and Politics*, 2018, no. 9, pp. 100–123.
 14. Skram A-I. *Alltid Til Stede: Kystvakten 1997–2017* [Always Present: Coast Guard 1997–2017]. Bergen, Fagbokforlaget Publ., 2017, 319 p.
 15. Hønneland G., Jørgensen A-K. Kompromisskulturen i Barentshavet [The Culture of Compromise in the Barents Sea]. In: Heier T., Kjølberg A., eds. *Norge og Russland: Sikkerhetspolitiske utfordringer i Nordområdene* [Norway and Russia: Security Challenges in the High North]. Oslo, Universitetsforlaget Publ., 2015, pp. 57–68.
 16. Jørgensen J.H. *Russisk Svalbardspolitikk* [Russian Svalbard Policy]. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag Publ., 2010, 100 p.
 17. Fermann G., Inderberg T.H.J. Norway and the 2005 Elektron Affair: Conflict of Competencies and Competent Realpolitik. In: Jakobsen T.G., ed. *War: an Introduction to Theories and Research on Collective Violence*. New York, Nova Science, 2015, pp. 373–402.
 18. Åtland K., Ven Bruusgaard K. When Security Speech Acts Misfire: Russia and the Elektron Incident. *Security Dialogue*, 2009, no. 40 (3), pp. 333–353. DOI: 10.1177/0967010609336201
 19. Åtland K. Myndighetsutøver, ressursforvalter og livredder – den russiske kystvakten i støpeskjeen [Government Official, Resource Manager and Lifeguard – Russian Coast Guard in the Making]. *Nordisk Østforum*, 2016, no. 30 (1), pp. 38–54. DOI: 10.17585/nof.v30.390
 20. Hønneland G. *Hvordan Skal Putin Ta Barentshavet Tilbake?* [How shall Putin Reclaim the Barents Sea?]. Bergen, Fagbokforlaget, 2013, 152 p.
 21. Hønneland G. *Russia and the Arctic: Environment, Identity and Foreign Policy*. London, New York, I. B. Tauris Publ., 2016, 191 p.
 22. Ims M. *Russiske oppfatninger om delelinjeavtalen i Barentshavet* [Russian Perceptions Concerning the Maritime Boundary Agreement in the Barents Sea]. University of Tromsø Publ., 2013, 115 p.
 23. Moe A., Fjærtøft D., Øverland I. Space and Timing: Why Was the Barents Sea Delimitation Dispute Resolved in 2010? *Polar Geography*, 2011, no. 34 (3), pp. 145–162. DOI: 10.1080/1088937X.2011.597887
 24. Glubokov A.I., Afanasiev P.K., Mel'nikov S.P. Rossiyskoe rybolovstvo v Arktike – mezhdunarodnye aspekty [Russian Fisheries in Arctic – International Aspects]. *Rybnoe Khozyaystvo* [Fisheries], 2015, no. 4, pp. 3–10.
 25. Sennikov S.A. Mezhdunarodnye dogovory Possiyskoy Federatsii kak pravovaya osnova rybolovstva v morskoy rayone arhipelaga Shpitsbergen [Treaties of the Russian Federation as Legal Basis for Fisheries in the Maritime Area of the Spitsbergen Archipelago]. *Evraziyskiy yuridicheskiy zhurnal* [Eurasian Law Journal], 2014, no. 7 (74), pp. 88–91.
 26. Østhagen A. *Coast Guards and Ocean Politics in the Arctic*. Singapore, Palgrave Pivot, 2020, 99 p.
 27. Zilanov V. Arkticheskoe razgranichenie Rossii i Norvegii: novye vyzovy i sotrudnichestvo [Delimitation Between Russia and Norway in the Arctic: New Challenges and Cooperation]. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2017, no. 29, pp. 28–56. DOI 10.17238/issn2221-2698.2017.29.28

Статья принята 29.05.2020.