



Проблемы освоения Арктики и национальная безопасность России

С.М.Иванов

Центр международной безопасности Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук

Право
безопасность

Ключевые слова: Арктика, Арктический Совет, континентальный шельф, милитаризация

Адрес для корреспонденции: s.ivanov@imemo.ru

По мнению Посла по особым поручениям МИД России А.В.Васильева, «ресурсы Арктики по большому счету уже поделены и, как подсчитали наши датские коллеги, 97% всех известных разведанных и потенциальных запасов природных ресурсов в регионе находится в зоне суверенитета, суверенных прав и юрисдикции арктических государств». Как известно, эти страны (Канада, Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Россия, Швеция и США) учредили Арктический совет, который рассматривает возможность участия в его работе в статусе наблюдателей и тех государств, которые находятся далеко от этого региона, но, тем не менее, стремятся получить права на использование его территории и недр. Почвы для конфликта интересов якобы нет, разумеется, если не менять общепринятых «правил игры», т.е. норм международного права. Сложившийся на сегодня в Арктике «статус-кво» могут поколебать лишь идеи какого-то нового «всеобъемлющего» арктического договора (вроде Договора об Антарктике) или других соглашений, чтобы изменить эти «правила игры»*.

В то же время следует иметь в виду, что официально на международном уровне вопрос о разделе территории Арктики еще не решен. С международно-правовой точки зрения территория этого региона пока никому не принадлежит. Согласно Конвенции ООН по морскому праву от 1982 г., приарктические государства обладают правом на разработку недр континентального шельфа, который является продолжением их

территорий в пределах исключительных экономических зон. Но ни одна нефтяная или газовая компания сегодня не может приступить к реализации проекта, если не урегулированы риски юридического или политического характера. Никто не начнет добывать нефть и газ на тех участках шельфа, которые являются спорными, поскольку такой проект заведомо окажется убыточным. Чтобы преодолеть этот правовой вакуум, приарктические государства сформировали и направили в ООН заявки на определение своих прав и границ в регионе. Норвегия стала первой страной, заключившей соглашение с Комиссией ООН по границам континентального шельфа. Его площадь на севере оказалась равна 235 тыс. км², что соответствует 3/4 территории этой страны.

Следует также учитывать, что США вышеупомянутую Конвенцию ООН пока не ратифицировали, что, с одной стороны, не позволяет американцам предъявить свои права на континентальный шельф к северу от Аляски, а с другой — «развязывает им руки» в отношении всего Крайнего Севера.

ИВАНОВ Станислав Михайлович

Кандидат исторических наук. В 1964-2000 гг. проходил службу в Вооруженных Силах СССР и РФ, работал в Главном управлении Генерального штаба и Управлении внешних сношений Министерства обороны. В 1998-2000 гг. — старший преподаватель Военно-дипломатической академии. В 2000-2001 гг. — заместитель руководителя аппарата депутатского объединения «Народный депутат» в Государственной Думе ФС РФ. В 2002-2005 гг. — советник Управления международных связей Совета Федерации ФС РФ, ответственный секретарь российской делегации в Парламентской ассамблее Черноморского экономического сотрудничества. В 2005-2009 гг. — советник Департамента проблем международной безопасности Совета Безопасности РФ, секретарь секции Научного совета по международной безопасности при Совете Безопасности РФ. С 2009 г. — ведущий научный сотрудник Центра международной безопасности Института мировой экономики и международных отношений РАН, с 2012 г. также ведущий научный сотрудник Института востоковедения РАН.

* Васильев А.В. Международное сотрудничество в Арктике и подходы России // Арктические ведомости. 2012. № 1. www.norway.mid.ru/ru/press_12_001.html

В этом свете очень показательны слова аналитика из консервативного фонда «Heritage Foundation» Стивена Гроувза, полагающего, что «Соединенные Штаты и американский народ имеют право на все это. Им не нужно

Несмотря на то что Китай находится далеко от Арктики, в 2008 году эта страна открыла научную станцию на Шпицбергене

заключать соглашения с Комиссией ООН, чтобы предъявлять свои права. Они всем этим уже владеют».

Рост интереса в мире к Арктике с ее ресурсами и транспортными преимуществами вполне естественен. Собственная арктическая стратегия принята Евросоюзом, Южная Корея строит свой первый ледокол, Китай — уже второй, а в МИД Японии создана рабочая группа по Арктике численностью более 20 дипломатов. Несмотря на то что Китай находится далеко от Арктики, в 2008 г. эта страна открыла научную станцию на Шпицбергене. В этот регион пришел китайский ледокол «Снежный дракон», ранее бороздивший просторы Антарктиды. КНР сегодня испытывает острую потребность в природных ресурсах, поэтому Китай выступает за то, чтобы этот регион стал интернациональной территорией. Бросается в глаза схожесть стратегии действий Китая во всех богатых природными ресурсами регионах. Не обладая значительными запасами полезных ископаемых на родине, Китай стремится обеспечить себе с помощью значительной финансовой базы доступ к их разработке во всех остальных уголках мира. На сегодняшний день наибольших успехов Пекин добился на Ближнем Востоке и в Африке. Вместе с тем, следует отметить, что перспективы принятия Китая в состав Арктического совета в обозримом будущем минимальны. Как известно, все решения в его рамках принимаются консенсусом, и до тех пор, пока Пекин не договорится со всеми членами Арктического совета, прогнозы о его возможном членстве в этой организации могут оказаться безрезультатными.

В настоящее время наблюдателей в Арктическом совете больше, чем государств-членов, а с учетом возможной реализации «листа ожидания» их может стать еще больше. Крупные неарктические государства хотят непосредственно участвовать в принятии решений Арктического совета. Помимо Китая, сегодня уже Индия и Бразилия требуют

себе права голоса в Арктическом совете, поскольку они намерены принять участие в эксплуатации энергетических и сырьевых ресурсов этой зоны, в частности, месторождений нефти и газа, доступ к которым открывается в связи с таянием снегов, вызванным глобальным потеплением. Заявления этих бурно развивающихся государств вызвали определенный раскол в Арктическом совете. Россия и Канада выступают категорически против их приема в качестве постоянных наблюдателей. Другие члены — США и северные страны — с большим пониманием относятся к желанию этих стран участвовать в работе Совета. К настоящему времени с Арктическим советом так или иначе уже взаимодействуют многие внерегиональные государства и международные организации. Так, в качестве стран-наблюдателей выступают: Великобритания, Германия, Испания, Италия (временный статус), КНР (временный статус), Республика Корея (временный статус), Нидерланды, Польша, Франция. В качестве международных организаций-наблюдателей: Всемирный союз охраны природы, Конференция парламентариев Арктических стран, Международный комитет Красного Креста, Программа ООН по окружающей среде, Программа развития ООН Северный совет, Северный форум. В качестве неправительственных организаций-наблюдателей: Арктическая программа Всемирного фонда дикой природы, Всемирная ассоциация пастухов северного оленя, Университет Арктики.

Франция и Исландия договорились о совместных научных исследованиях в Арктике. Франция предложила исландским ученым использовать свои полярные станции на Шпицбергене (в составе международного научно-исследовательского центра Нью-Олесунн), в свою очередь Исландия предоставит французам возможность работать на базе университета города Акюрейри (Исландия). Помимо Франции, на севере Исландии хотят работать специалисты из Китая, Бразилии, Индии и других стран, однако на сегодняшний день на базе университета Акюрейри работают только норвежские ученые. В сентябре 2011 г. президент Исландии О.Р.Гримссон заявил, что страна планирует построить на своей территории новые международные исследовательские центры и пригласить китайских и других ученых для совместного изучения Арктики.

Великобритания также включилась в борьбу за арктический шельф. Правда, бороться она собралась руками Канады, гла-

вой которой является английская королева. Специалисты Даремского университета в Великобритании уверяют, что составили первую подробную карту районов Арктики, вокруг которых в будущем могут возникнуть разногласия. Согласно новой карте в британском варианте, на Арктику могут претендовать, главным образом, Россия и Канада. В своей работе они основывались на изучении исторических и современных аргументов стран, которые спорят о том, как в Арктике должны проходить государственные границы. На карте приведены границы 200-мильных исключительных экономических зон арктических государств, нанесены границы их 350-мильных зон, до которых могут простираться права того или иного государства на дно — в случае, если это дно расположено в пределах так называемой границы материковой окраины (шельфа), определяемой геологическими изысканиями (бурением и сейсмическими исследованиями). Если геологические данные, определяющие границу материкового шельфа, имеются, то можно пойти еще дальше от берега — до линии, расположенной в 100 милях от линии равных глубин, проходящей в 2,5 км под уровнем моря. Всего о желании вести разработки арктического шельфа уже заявили более 20 государств.

На сегодняшний день государствам — членам Арктического совета удалось, не обижая внерегиональных государств, отстоять принцип, по которому все substantive решения, касающиеся Арктики, будут приниматься самими арктическими государствами, а наблюдатели и кандидаты в наблюдатели Арктического совета будут уважать и соблюдать суверенитет, суверенные права и юрисдикцию арктических государств в Арктике. Существенно и то, что статус наблюдателя перестает быть «вечным», и раз в 4 года Арктический совет будет проводить обзор практического вклада наблюдателей в его работу. Есть определенная уверенность в том, что теперь и неарктические государства и организации, которые имеют статус наблюдателей или хотят его получить на министерской сессии Совета в 2013 г. или в последующем, при необходимости скорректируют свои арктические доктрины и концепции в соответствии с уточненными положениями по наблюдателям.

При этом никто не ударяется в крайность, в какой-то «арктический изоляционизм». Арктические государства, безусловно, заинтересованы в развитии взаимовыгодного сотрудничества в Арктике с внерегиональ-

ными игроками. Россия, например, заинтересована в использовании транзитного потенциала Северного морского пути, а главный перспективный грузопоток такого транзита — линия Западная Европа—Восточная Азия. Роль и значение Северного

Согласно новой карте в британском варианте, на Арктику могут претендовать, главным образом, Россия и Канада

морского пути неизмеримо возрастают в условиях глобального потепления. Выдвинув инициативу Международного полярного десятилетия 2015/2025, Россия рассчитывает на участие в нем ученых и экспертов не только из арктических государств, как это было и при реализации проектов Международного полярного года 2007/2008. Осваивая арктические запасы углеводородов, Россия сотрудничает с компаниями Франции, Великобритании, Голландии, Германии, т.е. с теми, кто способен быть нашим полноценным партнером с точки зрения как технологических, научных, так и финансовых возможностей. Приток инвестиций на развитие Арктики с соблюдением необходимых правовых и экологических норм будет только приветствоваться.

И все же хотелось бы еще раз подчеркнуть, что все основные «правила игры» в Арктике должны вырабатываться самими арктическими государствами. Только они могут определять, какие вопросы им целесообразно решать на национальном уровне, какие — во взаимодействии с региональным партнерами, и где возможно экономически выгодно и эффективно широкое международное сотрудничество и взаимодействие. Арктика — неотъемлемая часть России и других арктических государств, прежде всего, прибрежных. Арктика — не бесхозная и безлюдная «пустыня», а место, где живут наши граждане, в том числе коренные народы со своими традициями и укладом, где действуют национальные законы, на которое распространяется действие многочисленных международных конвенций и договоров. Попытки представлять дело так, что кто-то извне заботится об Арктике сильнее и знает Арктику лучше, чем сами арктические государства, бесперспективны и наивны. Глобальной задачи «укрепления многостороннего управления Арктикой» перед нами не стоит, но мы — за расширение международного сотрудничества в Арктике,

прежде всего, между самими арктическим государствами. И еще одно важное замечание: Арктика — это отнюдь не какой-то второй «Ближний Восток» или «пороховая бочка» мира. Арктические государства уже доказали свою высокую ответственность за положение дел в Арктике и способность договариваться по самым серьезным вопросам. Будущее Арктики — мир, устойчивое развитие, сотрудничество.

В Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. подчеркивается, что «на третьем этапе (до 2020 г.) происходит активизация субрегионального и международного сотрудничества с целью формирования общего социокультурного и экономического пространства с прилегающими регионами, гармоничного и диверсифицированного вхождения в общероссийскую и глобальную систему разделения труда. Здесь основные задачи государственной политики Российской Федерации в Арктике связаны с обеспечением глобальной конкурентоспособности арктической зоны РФ в интересах эффективного позиционирования макрорегиона в мировой системе разделения труда за счет перехода на принципы саморазвития и использования внутреннего (эндогенного) потенциала, развития межрегионального и международного сотрудничества».

Одной из приоритетных задач России в Арктике является формирование у мирового сообщества понимания стратегической необходимости бережного освоения этого

региональными методами. Как известно, в организации состоят 4 из 5 активных игроков на арктическом пространстве (Дания, Канада, Норвегия, США). В данном случае блок НАТО стремится стать самостоятельным политическим актором, претендующим на фиксирование своих позиций в Арктике. Поэтому стратегическая задача российского внешнеполитического и военно-политического руководства — определить и документально закрепить сферы ведения политических акторов (отдельных государств, их содружеств и объединений, в том числе и НАТО — в политических и военных вопросах и ЕС — в вопросах использования базы Шпицберген), максимально ограничив для последних область их компетенции.

А пока нет международных договоренностей о нейтральном статусе региона и запрете на размещение здесь военных баз и подразделений вооруженных сил, США и другие страны НАТО не скрывают своих намерений увеличивать и дальше свое военное присутствие в Арктике. Подтверждением этих планов могут служить участвовавшие походы американского флота и полеты дальней авиации ВВС США в районах Крайнего Севера. В частности, в октябре 2011 г. с авиабазы Эдвардс, штат Калифорния, стратегический бомбардировщик В-2 выполнил беспрецедентный 18-часовой «исследовательский» полет к Северному полюсу. Какие именно цели ставили перед собой военные США, широкая общественность так и не узнала. При этом Пентагон не забывает и об усилении своего военного контингента на Аляске. В этом самом северном штате Америки располагаются мотопехотная и аэромобильная бригады, самый крупный позиционный район ПРО США, 5 эскадрилий истребителей и корабли береговой охраны. 26.03.2012 ВВС США начали ввод в строй модернизированных истребителей F-22 Raptor (этот самолет способен картографировать местность, выявлять наземные цели противника для дальнейшего наведения на них авиабомб SDB калибра 113 кг). Не случайно, что первые обновленные самолеты этого типа получила 525-я эскадрилья 3-го авиакрыла объединенной базы Эльмендорф-Ричардсон на Аляске.

В республиканских кругах и вовсе убеждены в необходимости создания постоянного морского присутствия США в Чукотском и Бофоровом морях. Так, сенатор Лиза Мурковски заявила, что «пришло время для строительства глубоководного порта на северном побережье Аляски». Вашингтон

Пока нет международных договоренностей о нейтральном статусе региона и запрете на размещение здесь военных баз и подразделений вооруженных сил, США и другие страны НАТО не скрывают своих намерений увеличивать и дальше свое военное присутствие в Арктике

региона как свободного от конфликтов и соперничества. Здесь важным пунктом взаимодействия может стать демилитаризация региона, сохранение совместными усилиями уникальных на Земном шаре экосистемы и природной среды, повышение уровня экологической безопасности. Вряд ли с этим приоритетом увязывается стремление военно-политического блока НАТО участвовать в отстаивании интересов стран — членов организации в Арктическом регионе тради-

руководствуется принятой 12.01.2009 Директивой по арктической политике США, в которой подчеркивается, что в Арктике «Соединенные Штаты имеют широкие фундаментальные интересы в сфере национальной безопасности и готовы действовать независимо либо в союзе с другими государствами по защите этих интересов». Таким образом, вполне логично было бы ожидать, что США продолжат «запатентованную» ими политику защиты своих односторонних интересов и в отношении Арктического региона.

Ускоренное освоение и наметившаяся милитаризация Арктики заинтересованными странами вынуждает и Россию принимать адекватные меры по усилению своего влияния в этом регионе. Локомотивом продвижения российских интересов в Арктике всегда являлся ледокольный флот, и поэтому к 2020 г. планируется спустить на воду 3 новых атомных и 6 дизель-электрических ледоколов. Помимо этого, российские эксперты считают, что создание новых транспортных узлов на Северном морском пути позволит повысить конкурентоспособность России в мировом сегменте трансконтинентальных перевозок. Ожидается, что на строительство и модернизацию морской инфраструктуры Арктики в ближайшие 3 года будет выделено из госбюджета свыше 21 млрд руб.

Самое серьезное внимание планируется уделить и военной составляющей присутствия России в Арктике. В рамках реализации «Основ государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» Россия планирует в ближайшие годы сформировать в регионе группировку войск, способную обеспечить военную безопасность в различных условиях военно-политической обстановки. Впервые о намерении наращивать группировку сил на Северном морском пути представители российского военного ведомства сообщили в марте 2011 г. в связи с решением развернуть на Кольском полуострове Специальную мотострелковую бригаду для действий в Арктике. Новое соединение создается на базе 200-й мотострелковой бригады с местом дислокации — Печенга. В июле 2011 г. министр обороны РФ сообщил о планах формирования уже 2 арктических бригад. При этом он отметил, что при их создании будет учитываться опыт вооруженных сил Финляндии, Норвегии и Швеции, где имеются такие соединения. Министерство обороны России разработало тестовое обмундирование для военнослужащих отдельной

мотострелковой бригады, готовится также и специальная техника, способная проходить по глубокому снегу и работать при температурах -50° и ниже. Подготовка офицеров для службы в арктических бригадах запланирована на базе Дальневосточного высшего военного командного училища. Ожидается, что процесс создания арктических бригад

Ожидается, что на строительство и модернизацию морской инфраструктуры Арктики в ближайшие 3 года будет выделено из госбюджета свыше 21 млрд руб.

окончательно завершится к 2015 г. К этому времени планируется усилить и арктическую морскую группировку из состава Северного и Тихоокеанского флотов, а к 2020 г. будет построен авианосец, способный действовать во всех климатических зонах. В соответствии с федеральной целевой программой «Государственная граница Российской Федерации (2012-2020 годы)» планируется также создать в Арктике 20 пограничных застав численностью по 20 человек, зона ответственности каждой — до 300 км. Часть этих застав будет находиться рядом со спасательными центрами МЧС и Минтранса, которые будут созданы в рамках развития Северного морского пути, остальные — на труднодоступных островах. Российские пограничники и военные будут не только выполнять задачи по охране государственной границы, но и оказывать необходимую помощь терпящим бедствие людям, морским и воздушным судам.

Problems of development of the Arctic and Russia's national security

S.M. Ivanov, *PhD in History, Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences*

Officially, the question of division of the Arctic has still not been resolved at the international level. Large non-arctic states want to be directly involved in decisions of the Arctic Council. The statements of these rapidly developing states caused a certain divisions of the Arctic Council. One of the priority tasks of Russia in the Arctic is the formation in the international community the aware of the strategic need of careful development of the region as free from conflict and rivalry. Demilitarization of the region, preservation of joint efforts of unique ecosystems and the natural environment, raising the level of environmental safety may become the important points. Accelerated development and the militarization of the Arctic by the concerned countries forces Russia to take adequate measures to increase its influence in this region.

Key Words: *Arctic, Arctic Council, continental shelf, militarization*

Corresponding address: s.ivanov@imemo.ru