

УДК 338.23+327(470)
ББК 65.049+66.4(2Рос)

Доклад подготовлен группой экспертов во главе с руководителем Центра евroatлантических исследований РИСИ, кандидатом исторических наук Е. С. Хотьковойⁱ, сотрудниками Центра – ведущим научным сотрудником, кандидатом экономических наук Ю. Н. Глущенкоⁱⁱ, старшим научным сотрудником, кандидатом политических наук Т. Б. Аничкинойⁱⁱⁱ, кандидатами исторических наук А. С. Шишковым^{iv}, С. А. Михайловым^v, при участии докторов политических наук В. Н. Конышева^{vi} и А. А. Сергунина^{vii} (СПбГУ).

Арктика в современной системе международных отношений и национальные интересы России

В последние годы отмечается устойчивый интерес мирового сообщества к Арктическому региону. Арктику относят к стратегическим регионам мира с колоссальным природным потенциалом, включающим в себя минерально-сырьевые, топливно-энергетические, лесные и биологические ресурсы.

Многие российские и зарубежные авторы в своих работах акцентируют внимание на запасах нефти и газа, на важности развития инфраструктуры, восстановлении транспортных маршрутов, перспективах развития международного сотрудничества, обеспечении экологической безопасности и интересов коренного населения данного региона.

Особые надежды связывают с освоением арктических месторождений углеводородного сырья. По оценкам Геологического управления США, в Арктике находятся 90 млрд барр. нефти, 47,3 трлн куб. м газа, 44 млрд барр. газового конденсата, что составляет около 25 % неразведанных запасов углеводородов в мире¹. Северный морской путь (СМП) представляет собой важную транспортную артерию не только для России, но и для других стран и регионов планеты. Наконец, Арктика оказывает влияние на состояние окружающей среды во всём мире, в том числе на климат в географически удалённых регионах и уровень Мирового океана.

ⁱ elena.hotkova@riss.ru; ⁱⁱ yuriy.glushchenko@riss.ru; ⁱⁱⁱ tatyana.anichkina@riss.ru; ^{iv} andrey.shishkov@riss.ru; ^v sergey.mihaylov@riss.ru; ^{vi} konyshev06@mail.ru; ^{vii} sergunin60@mail.ru.

¹ Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle : U.S. Geological Survey // USGS : website. 2008. P. 2. URL: <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf> (дата обращения: 20.03.2014); *Smith M., Giles K.* Russia and the Arctic: "The last Dash North" : Advanced Research and Assessment Group : Russia Series. 07/26 / Mark Smith, Keir Giles ; Defence Academy of the United Kingdom. 2007. September. P. 1.

Современную геополитическую ситуацию в Арктике осложняют отсутствие действенных международных режимов безопасности, споры пяти официальных арктических государств (России, США, Канады, Норвегии и Дании) вокруг принадлежности отдельных участков континентального шельфа, а также всё более активная вовлечённость в арктическую политику внерегиональных государств (ведущих стран Западной Европы, Китая, Японии, Республики Корея, Индии) и ряда международных организаций (НАТО и ЕС).

В новых условиях Россия должна взять на себя ответственность за формирование и оптимизацию всей арктической системы международных отношений, используя свой исторический опыт, авторитет, потенциал и конкурентные преимущества ведущей арктической державы.

Национальные интересы России в Арктике

Доктринальная база российской арктической политики

"Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года", опубликованная 20 февраля 2013 г.² (далее – Стратегия-2013), является основой, на которой строится современная политика нашей страны в данном регионе. Она опирается на дальнейшее развитие положений предыдущего концептуального документа – "Основы политики России по освоению Арктики", одобренного в 2008 г.³, согласно которому главными национальными интересами Российской Федерации в Арктике являются:

- использование Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) в качестве стратегической ресурсной базы России, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны;
- сбережение уникальных экологических систем Арктики;
- использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации РФ в Арктике;
- сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества.

В Стратегии-2013 определяются основные механизмы, способы и средства достижения стратегических целей и приоритетов устойчивого развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности.

Согласно этому документу приоритетными направлениями развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности являются:

- комплексное социально-экономическое развитие АЗРФ;
- развитие науки и технологий;

² Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года // Правительство России : офиц. интернет-сайт. 2013. 20 февраля. URL: <http://government.ru/news/432> (дата обращения: 18.04.2014).

³ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу : утв. Президентом РФ Д. Медведевым // Совет Безопасности Российской Федерации : офиц. интернет-сайт. 2008. 18 сентября. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html> (дата обращения: 10.04.2014).

- создание современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры;
- обеспечение экологической безопасности;
- международное сотрудничество в Арктике;
- обеспечение военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации в Арктике.

В новом документе дана реальная оценка ситуации и среди прочего отмечается, что не все цели первого этапа (2008–2010 гг.) были достигнуты. Это касается задержки разработки федеральной программы развития АЗРФ, а также признания факта, что Россия не имеет достаточных технологий и инвестиций для самостоятельного освоения ресурсов Арктики. Не была закончена в срок и работа по сбору данных для заявки о расширении границ континентального шельфа.

В целом Стратегия-2013 делает акцент на невоенных угрозах и вызовах безопасности РФ в Арктике – так называемой "мягкой безопасности". К ней среди прочего относятся вопросы обеспечения экономической безопасности и безопасности экосистем, которые должны решаться комплексно. Принятие данной стратегии должно было ознаменовать собой запуск мегапроекта, объявленного государственным приоритетом. Однако дальнейшее формирование пакета документов несколько затормозилось. Разработанный и внесённый в январе 2013 г. в Правительство РФ проект Федерального закона об Арктической зоне РФ, по данным на сентябрь 2014 г., так и не был принят, а Государственная программа Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года" была одобрена Правительством РФ только 21 апреля 2014 г.⁴

На момент принятия Программа, по сути, оставалась без федерального финансирования, и, по словам члена Комитета по делам Севера Совета Федерации РФ И. Чернышенко, на развитие Арктики может не оказаться средств не только в 2014, но и в 2015–2016 гг.⁵

Несмотря на очевидную значимость АЗРФ для России, социально-экономическая, демографическая и экологическая ситуация в этом регионе остаётся весьма сложной, а гражданская и военная инфраструктуры, необходимые для реализации стратегических возможностей региона в таких сферах, как освоение его природных богатств и развитие международной транспортной системы, не соответствуют ни сегодняшним, ни тем более будущим потребностям.

Новые вызовы и угрозы ставят перед нами задачу переосмысления места и роли Арктической зоны России в обеспечении национальных интересов, экономического, социального и оборонного стратегического

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 г. Москва "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года" // Российская газета : интернет-сайт. 2014. 24 апреля. URL: <http://www.rg.ru/printable/2014/04/24/arktika-site-dok.html> (дата обращения: 11.05.2014).

⁵ Стратегия развития Арктической зоны РФ может остаться нереализованной // Эксперт : интернет-сайт. 2014. 17 марта. URL: <http://www.expertnw.ru/news/2014-03-17/strategiya-razvitiya-arkticheskoy-zony-rf-mozhet-ostatsya-nerealizovannoy/> (дата обращения: 11.05.2014).

развития страны, методов государственного регулирования развития макрорегиона. Во всё большей степени проявляется реальная необходимость выдвигания Арктической зоны в самостоятельный объект государственной региональной политики⁶.

В современных условиях успех политики России на арктическом направлении зависит не только от практической реализации уже намеченных стратегических целей, но и от уточнения конкретных планов и программ с учётом быстро меняющейся геополитической обстановки в мире и непосредственно в Арктическом регионе. При всех своих достоинствах Стратегия-2013 и вытекающие из неё федеральные программы и практические мероприятия, на наш взгляд, нуждаются в определённых дополнениях. Стратегия экономического освоения АЗРФ и защиты её экосистемы не может реализовываться без учёта более широкого военно-стратегического и внешнеполитического контекста, без которого нельзя в полной мере понять реальные перспективы, направления, пределы, а также оптимальные механизмы международного сотрудничества⁷.

АЗРФ как стратегическая ресурсная база России

Высокая значимость Арктики в экономике России определяется тем, что в последние годы АЗРФ обеспечивала около 11 % национального дохода Российской Федерации. И это при том, что здесь проживает только 1,95 млн человек – около 1,4 % населения всей страны. В экономике АЗРФ получили развитие преимущественно добывающие отрасли, военно-промышленный и транспортный (Северный морской путь) комплексы. Большая часть производимой здесь продукции не имеет альтернативы с точки зрения их возможного производства в других регионах страны или закупки за рубежом. В Арктическом регионе находится более половины российских запасов редких и редкоземельных металлов, минералов, руд и другого сырья, имеющего стратегическое значение. Платиноиды, добываемые в российской части Арктики, обеспечивают около 70 % мирового потребления палладия и более 20 % платины⁸.

Регион обладает огромными биоресурсами. Арктические моря служат ареалом обитания множества уникальных видов рыб и животных, среди которых белый медведь, песец, нарвал, касатка, морж, белуха. Более 150 видов рыб населяют арктические и субарктические воды, в том числе важнейшие для рыбного промысла треска, сельдь, пикша, камбала. Рыбное хозяйство АЗРФ обеспечивает до 15 % вылова и производства морепродуктов в России⁹.

⁶ Павленко В. И. Арктическая зона Российской Федерации в системе обеспечения национальных интересов страны / В. И. Павленко // Арктика: экология и экономика. 2013. № 4. С. 18.

⁷ Более подробно см.: Коньшев В. Н., Сергунин А. А. Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? / В. Н. Коньшев, А. А. Сергунин ; под ред. канд. геол.-минер. наук И. В. Прокофьева ; Рос. ин-т стратег. исслед. М. : РИСИ, 2011. 194 с.

⁸ Более подробно о ресурсном потенциале региона см.: Моргунов М. А., Цуневский А. Я. Ресурсы Арктики / М. А. Моргунов, А. Я. Цуневский // Энергия: экономика, техника, экология. 2014. № 2. С. 22–31.

⁹ Кочемасов Ю. В., Моргунов Б. А., Соломатин В. И. Эколого-экономическая оценка перспективы развития Арктики / Ю. В. Кочемасов, Б. А. Моргунов,

Более 60 % нефтегазовых ресурсов всей Арктики приходится на территории, которыми уже владеет или на которые, согласно нормам международного права, претендует Россия. Она одной из первых приступила к эксплуатации газовых и нефтяных месторождений в пределах Арктической зоны, и с вводом в разработку в 70-е гг. прошлого века таких газовых гигантов Ямала, как Уренгой и Ямбург, прочно заняла лидирующие позиции по добыче углеводородного сырья. Но в отличие от ряда стран мы до последнего времени концентрировали своё внимание только на суше.

Дальнейшее освоение ресурсов АЗРФ российской стороной требует прежде всего проведения масштабных геолого-разведочных работ на шельфе, создания соответствующей инфраструктуры, овладения безопасными для окружающей среды технологиями бурения, переработки, хранения и доставки сырья. В будущем российский шельф может стать основным источником нефти и газа для России, а также для мирового рынка в целом. По данным на 2013 г., выявлено более 200 перспективных на нефть и газ геологических объектов и открыто несколько десятков месторождений.

В современных условиях ключевой задачей остаётся создание эффективного государственного механизма управления и регулирования освоением арктического шельфа РФ. По причине его слабой изученности оценки геологических запасов нефти и газа на шельфе России, по данным российских источников, существенно разнятся – от 60 до 90 млрд т условного топлива (т у.т.), т.е. в пересчёте на нефтяной эквивалент. По данным Минприроды РФ, ресурсы нефти, газа и конденсата арктического континентального шельфа оцениваются в 83 млрд т у.т. Из них около 80 % приходится на долю Баренцева и Карского морей (включая Обскую и Тазовскую губы), где находятся все 25 открытых в АЗРФ морских месторождений углеводородов с извлекаемыми запасами промышленных категорий более 10 млрд т у.т. (8,5 трлн куб. м газа и 430 млн т нефти)¹⁰. Определённый разбой имеет место и в прогнозах добычи углеводородного сырья на шельфе (большинство склоняются к объёмам от 12 до 15 млн т в год к 2025 г.)¹¹. В конце 2013 г. компании "Газпром нефть" удалось получить первую нефть на шельфе Арктики, на Приразломном месторождении. В 2014 г., по оценкам, добыча составит около 300 тыс. т. До выхода этого объекта на полную мощность потребуется несколько лет.

В последние годы ключевые отечественные нефтегазовые компании ("Газпром", "Роснефть", "НОВАТЭК") исходят из того, что при выборе иностранных партнёров для арктических проектов необходимо руководствоваться не только размерами их финансовых средств и технологическим

В. И. Соломатин // Ecoteco : интернет-сайт. URL: <http://www.ecoteco.ru/id398> (дата обращения: 28.03.2014).

¹⁰ Освоение ресурсного потенциала и обеспечение экологической безопасности Арктики : доклад министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации С. Е. Донского на III Международном арктическом форуме "Арктика – территория диалога" (25.09.2013, г. Салехард) // Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации : интернет-сайт. 2013. 25 сентября. С. 2. URL: http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/0bd/doklad_forum.doc (дата обращения: 11.12.2013).

¹¹ Андрианов В. Арктике – эффективное управление / Валерий Андрианов // Нефтегазовая вертикаль. 2014. № 6. С. 45.

потенциалом, но и возможностями обеспечить рынок сбыта для будущей продукции. Благодаря такому подходу начинается активное привлечение к сотрудничеству не только европейских и американских нефтегазовых ТНК, но и национальных компаний Китая и Индии. Так, "Роснефть" и Китайская национальная нефтегазовая корпорация (CNPC) в мае 2013 г. договорились о совместной работе на трёх участках арктического шельфа. Ранее, в 2011–2012 гг., "Роснефть" подписала также ряд соглашений с американской ExxonMobil. Среди партнёров этой российской компании с 2013 г. присутствует и норвежская госкомпания Statoil. Говоря о перспективах комплексного российско-китайского экономического сотрудничества в Арктике, необходимо выделить проект "Ямал СПГ", который предусматривает строительство трёх линий завода по производству сжиженного природного газа (СПГ) общей мощностью 16,5 млн т в год на ресурсной базе Южно-Тамбейского месторождения. Доказанные и вероятные запасы газа этого месторождения по состоянию на начало 2014 г. оценивались в 927 млрд куб. м. Проект реализует ОАО "Ямал СПГ", акционерами которого являются российская компания "НОВАТЭК" (60 %), французская Total (20 %) и китайская CNPC (20 %). Последняя официально вошла в консорциум в феврале 2014 г. Реализация проекта предполагает также создание транспортной инфраструктуры, включающей морской порт и аэропорт в районе посёлка Сабетта (северо-восток полуострова Ямал). В ходе визита президента В. Путина в Китай в мае 2014 г. компания "Ямал СПГ" подписала с CNPC обязывающий контракт на поставку сжиженного природного газа. Документ предусматривает поставку 3 млн т СПГ в год в течение 20 лет¹².

Развитие Северного морского пути

Северный морской путь обеспечивает функционирование транспортной инфраструктуры государства в особенно труднодоступных районах архипелагов, островов, морей и побережья Крайнего Севера, центральных районов Восточной и Западной Сибири, связывая в единую систему меридионально расположенные материковые водные пути по великим сибирским рекам и широтно направленные морские трассы перемещения на запад и восток страны каботажных и экспортных грузопотоков¹³.

В январе 2013 г. в России были утверждены Правила плавания в акватории СМП. В марте 2013 г. распоряжением Правительства Российской Федерации создана Администрация Северного морского пути. Это стало практическим следствием принятых в 2012 г. изменений в российском законодательстве в части, касающейся государственного регулирования торгового мореплавания в акватории СМП.

¹² "Ямал СПГ" подписал обязывающий контракт с китайской CNPC на поставку 3 млн тонн СПГ в течение 20 лет // Финанс : интернет-сайт. 2014. 20 мая. URL: <http://www.finam.ru/analysis/newsitem/yamal-spg-podpisal-obyazyvayushiiy-kontrakt-s-kitaiyskoiy-cnpc-na-postavku-3-mln-tonn-gaza-20140520-1057/> (дата обращения: 02.06. 2014).

¹³ Рукша В., Смирнов А., Головинский С. Атомный ледокольный флот России и перспективы развития Северного морского пути / В. Рукша, А. Смирнов, С. Головинский // Арктика: экология и экономика. 2013. № 1 (9). С. 78.

Результатом навигации по Северному морскому пути в 2013 г., которая длилась с 28 июня по 25 ноября, стало обеспечение безопасного транзитного перехода 71 судна, а объём перевезённых ими грузов составил 1,36 млн т. Для сравнения отметим, что за время транзитной навигации 2012 г. было проведено 46 судов, а общий грузопоток составил тогда 1,26 млн т, в 2011 г. по СМП были проведены 34 судна с грузом 820,8 тыс. т, а в 2010 г. – 4 судна и 111 тыс. т грузов.

Всего в 2013 г. было выдано 635 разрешений на плавание в акватории Северного морского пути, большинство из которых – на плавание по внутренним маршрутам (например, от Дудинки до Мурманска). Подобные рейсы не учитываются как транзитные через весь СМП. Кроме того, в 2013 г. была осуществлена проводка некоторого количества военных кораблей и вспомогательных судов ВМС РФ, не учтённых в данной статистике¹⁴.

Судьба Севморпути в значительной степени зависит от разработки разведанных в его зоне минеральных ресурсов. В качестве значительных клиентов СМП могут оказаться разработчики уникального Штокмановского месторождения нефти и газа, Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции (с месторождением Приразломное), северо-онежских бокситов, полиметаллов и марганца на архипелаге Новая Земля. В среднесрочной перспективе по Северному морскому пути можно будет вывозить газовый конденсат и СПГ с полуострова Ямал как на азиатские, так и европейские рынки.

В случае если таяние льдов в Арктике продолжится, СМП имеет перспективу превратиться также в важный транспортный коридор мирового значения, значительно сокращающий маршруты морских перевозок между Европой и Азиатско-Тихоокеанским регионом. Для сравнения отметим, что протяжённость маршрута по СМП от Гамбурга до Иокогамы составляет 6,6 тыс. морских миль, тогда как через Суэцкий канал – 11,4 тыс.

В настоящее время цель США и ряда союзников по НАТО – интернационализировать Северный морской путь, а в перспективе вытеснить оттуда Россию или (по мере потепления климата и продолжения процессов таяния льда) наладить обходные пути. Азиатские державы (КНР, Республика Корея, Япония, Сингапур и пр.) также заинтересованы в получении льготного статуса для проводки своих судов по СМП или его полной интернационализации (по примеру морских путей в других регионах).

Сбережение уникальных экологических систем Арктики

Природа Арктики гораздо более уязвима по сравнению с другими регионами мира, поэтому её экономическое освоение требует соблюдения повышенных экологических требований по охране и защите окружающей среды Россией и её зарубежными партнёрами.

Общей проблемой для всего Арктического региона является загрязнение окружающей среды устойчивыми к разложению органическими соединениями и другими веществами, которые годами накапливаются на

¹⁴ Грузоперевозки по СМП: год 2012 / подготовил И. И. Ларин // Энергия: экономика, техника, экология. 2013. № 12. С. 43.

этих территориях. Следы загрязнения обнаруживаются не только в воздухе, почве, воде, но и в морских организмах. В АЗРФ экологические проблемы особенно остро стоят на территориях, прилегающих к Норильску, в Мурманской и Архангельской областях, районах нефтегазовой добычи в Западной Сибири. Следует учитывать и то обстоятельство, что в Арктике сходятся основные атмосферные потоки, речные и морские течения, которые приносят загрязняющие вещества издалека. В итоге сюда попадают, например, загрязнённые воздушные массы из отдалённых районов Евразии, а атмосферные потоки и течение Гольфстрим приносят на запад российского Севера загрязняющие вещества из Западной Европы.

По данным Министерства природных ресурсов РФ, загрязнение арктических морей России пока ограничивается прибрежными участками акваторий, прилегающих к районам активной хозяйственной деятельности¹⁵. Особо сильное антропогенное воздействие испытывают экосистемы Белого, Баренцева и Карского морей.

Серьёзную озабоченность Запада вызывают практика утилизации ядерных отходов и захоронение ядерных реакторов российских подводных лодок. Но, по мнению специалистов из разных стран, работавших по программе арктического мониторинга¹⁶, российские заводы по утилизации отработавшего ядерного топлива ответственны преимущественно за локальное радиоактивное загрязнение, и их негативное влияние сказывается только на российской территории. По данному параметру существенного загрязнения Карского моря зарегистрировано не было. Фактически концентрация радионуклидов в воде была ниже, чем, например, в Ирландском, Балтийском и Северном морях. Однако опасность радиоактивного загрязнения Арктики сохраняется. По мнению специалистов "Росатома", в России в течение ближайших нескольких лет будет окончательно налажена новая система утилизации отслуживших атомных подводных лодок (АПЛ). Так, на дне Северного Ледовитого океана покоятся отсеки подводных лодок, контейнеры с радиоактивными веществами и сами АПЛ, затопленные до начала 70-х гг. прошлого века¹⁷.

Добыча углеводородов на шельфе и их транспортировка являются одним из наиболее опасных видов антропогенного воздействия на природу. В связи с этим позиция некоторых государств Западной Европы по вопросу интернационализации пространств Северного Ледовитого океана при поддержке Евросоюза в целом часто озвучивается в том числе и с помощью природоохранной риторики. На концептуальном уровне продвигается идея о том, что должны быть приняты "меры по защите арктических вод, имея в виду международную квалификацию Арктики как

¹⁵ Заместитель министра природных ресурсов и экологии РФ Денис Храмов принял участие в Международной конференции стран Арктического совета "Обеспечение техногенно-экологической безопасности в Арктике: пути решения" // Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации : интернет-сайт. 2013. 12 апреля. URL: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=130632&sphrase_id=460146 (дата обращения: 22.03.2014).

¹⁶ Arctic Monitoring and Assessment Program – AMAP.

¹⁷ Пономарёв В. Генеральная уборка / Вадим Пономарёв // Эксперт Online : интернет-сайт. 2012. 6 сентября. URL: <http://expert.ru/2012/09/6/generalnaya-uborka/> (дата обращения: 09.10.2013).

охраняемого района, подобного Антарктиде, и его обозначение "природным резервом для мира и науки"¹⁸.

Российское правительство предпринимает значительные усилия, направленные на то, чтобы освоение шельфа и месторождений Арктики велось с соблюдением высочайших экологических стандартов, ведь цена ошибки в условиях хрупкой и уникальной природы Арктики слишком высока. Следует обратить внимание на принятый в целях обеспечения экологической безопасности и вступивший в силу 1 июля 2013 г. Федеральный закон № 287-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О континентальном шельфе Российской Федерации" и Федеральный закон "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации"¹⁹. Эти законы устанавливают обязанности по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов для организаций, осуществляющих эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, подводных трубопроводов, проведение буровых работ для разведки и добычи, а также транспортировку и хранение нефти и нефтепродуктов во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Продолжается масштабный проект по так называемой "генеральной уборке" Арктики. Уже полностью очищена Земля Александры, в 2013 г. начались работы на острове Грэм-Белл. Всего из федерального бюджета на очистку Арктики в 2011–2013 гг. было выделено 1 млрд 420 млн руб.²⁰

Сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества

Эта задача должна решаться с учётом того, что Арктика имеет важное военно-стратегическое значение для России. В АЗРФ находится ряд важнейших предприятий оборонной промышленности. Государственная граница РФ на протяжении почти 20 тыс. км проходит по территории региона. Так, район Норвежского моря, расположенный в непосредственной близости к России, до сих пор рассматривается США и НАТО как место, откуда может быть нанесён ядерный удар (в том числе превентивный) в условиях начала военного конфликта с РФ. В случае постоянного присутствия там ядерного подводного флота США и размещения систем ПРО морского базирования (которые активно разрабатываются в Соединённых Штатах) будут созданы возможности для перехвата

¹⁸ *Airoidi A.* The European Union and the Arctic. Policies and Actions / Adele Airoidi. Copenhagen : Nordic Council of Ministers, 2008. P. 63.

¹⁹ Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 287-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О континентальном шельфе Российской Федерации" и Федеральный закон "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации" // Президент России : офиц. интернет-сайт. 24 с. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1647260> (дата обращения: 05.04.2014).

²⁰ Выступление Президента России В. Путина на пленарном заседании III Международного арктического форума "Арктика – территория диалога" // Президент России : офиц. интернет-сайт. 2013. 25 сентября. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19281> (дата обращения: 23.03.2014).

пусков российских баллистических ракет и нанесения превентивного удара по России²¹. Соответственно, российские средства ПВО, размещённые в АЗРФ, являются важным сдерживающим фактором возможной агрессии со стороны стран альянса. Например, у берегов Кольского полуострова находится 2/3 стратегического подводного флота РФ. По сути дела, противостояние России и НАТО/США по-прежнему продолжается, хотя и в более мягкой форме, чем в прошлом.

В середине марта 2014 г. в Арктическом регионе, в районе Новосибирских островов, состоялись манёвры подразделений Воздушно-десантных войск России. Подобные действия российских войск говорят о том, что Москва не исключает в будущем проведения силовых акций для отстаивания своих интересов в Арктике. Здесь началось и активное обустройство военной инфраструктуры²².

К сожалению, в регионе пока сохраняется конфликтный потенциал, и он является скорее предметом соперничества, чем сотрудничества, между различными государствами и международными организациями. Усилилось давление на Россию по таким вопросам, как определение внешних границ континентального шельфа, раздел морских акваторий, разработка нефтегазовых ресурсов в контексте обеспечения экологической безопасности, эксплуатация биоресурсов, доступ иностранных государств к СМП и его интернационализация и др.

В условиях повышения геополитического статуса Арктики намечается опасная тенденция к милитаризации региона, которая выражается в усилении военного присутствия в регионе ряда стран, а также НАТО; модернизации дислоцированных там их вооружённых сил и соответствующей военной инфраструктуры; активном использовании военно-морских сил, в том числе для отстаивания своих экономических интересов в спорных шельфовых зонах.

Важное направление российской политики – поддержание региональной безопасности – связано с деятельностью специализированных международных организаций. Россия прежде всего заинтересована в укреплении и развитии сотрудничества в рамках Арктического совета (АС)²³.

²¹ Храмчихин А. А. Станет ли Арктика театром военных действий по последнему переду мира? / А. А. Храмчихин // Арктика и Север. 2013. № 10. С. 52–60.

²² Мухин В. Воздушно-десантные войска осваивают Арктику / Владимир Мухин // Независимая газета : интернет-сайт. 2014. 7 апреля. URL: http://www.ng.ru/armies/2014-04-07/1_arctic.html (дата обращения: 15.04.2014).

²³ Решение о создании Арктического совета было принято 7 июля 1995 г. в Оттаве (Канада), а официальное учреждение состоялось в сентябре 1996 г. Его постоянными членами являются Дания (вместе с Фарерскими островами и Гренландией), Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция. Кроме того, в АС представлены организации коренных народов Севера, имеющие статус постоянных участников: Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, Конференция инуитов Приполярья, Скандинавский совет саамов, Алеутская международная ассоциация, Международный совет гвичинов, Арктический совет атабасканов. Статус наблюдателя предоставляется неарктическим странам и международным организациям. Ранее такой статус получили Великобритания, Испания, Нидерланды, Польша, Германия, Франция, Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП), Совет министров Северных стран, Всемирный фонд дикой природы, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Международный союз охраны природы и др. Высшим органом АС являются проходящие раз в два года сессии министров иностранных

Отметим, что 2013 г. ознаменовался консолидацией АС и его организационно-правовым оформлением в качестве ведущего регионального форума высокого уровня. В январе 2013 г. в норвежском городе Тромсё был учреждён постоянный секретариат Арктического совета. В середине мая 2013 г. по итогам восьмой министерской сессии АС в шведском городе Кируна был принят ряд документов, завершивших оформление нормативной базы функционирования секретариата. Статус наблюдателей получили Китай, Индия, Италия, Япония, Южная Корея и Сингапур²⁴.

В своём выступлении в Кируне глава МИД России С. Лавров подчеркнул, что интерес к Арктике быстро растёт, и в частности отметил: "Мы приветствуем наблюдателей, которые сегодня приняты в этом статусе в наши ряды в соответствии с принятыми нами в мае 2011 г. в Нууке (Гренландия) критериями. Ряд других заявок предстоит рассмотреть на следующей сессии Совета". На статус наблюдателей при Совете претендовали в общей сложности 14 государств и международных организаций, включая Евросоюз²⁵.

Арктика как объект внимания разных государств

В последнее время сложилось четыре "круга" соперничества-сотрудничества в Арктике.

Во-первых, это "официальные" арктические державы (Россия, США, Канада, Дания, Норвегия), которые, имея побережье на Северном Ледовитом океане, обладают преимущественными правами на разработку ресурсов Арктики.

Во-вторых, это приарктические государства, которые, не имея прямого выхода к Северному Ледовитому океану, тем не менее находятся в непосредственной близости к Полярному кругу (Исландия) или обладают территориями в Заполярье (Швеция и Финляндия). На этом основании их включили в Арктический совет и Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР) – ведущую субрегиональную организацию.

В-третьих, это международные организации западных стран (НАТО, Евросоюз, организации стран Северной Европы), которые в последние годы проявляют всё большую активность в арктических делах.

дел. Функции председателя выполняет каждая из стран-участниц поочередно. Текущими вопросами и подготовкой сессий занимаются старшие должностные лица, которые проводят заседания 3–4 раза в год. В рамках АС функционируют постоянные рабочие группы, которые отвечают за разные направления деятельности: мониторинг окружающей среды и климатических изменений, сохранение арктической флоры и фауны, устойчивое развитие, защиту арктической морской среды, предотвращение и реагирование на чрезвычайные ситуации.

²⁴ Более подробно о роли Арктического совета в региональном сотрудничестве и управлении см.: Международное сотрудничество в Арктике. Доклад 2013 / [А. В. Загорский, А. И. Глубоков, Е. Н. Хмелева] ; [гл. ред. И. С. Иванов] ; Российский совет по междунар. делам. М. : Спецкнига, 2013. 56 с.

²⁵ Webcast of Kiruna ministerial meeting 15 may 2013 // Arctic Council : website. URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/events/meetings-overview/kiruna-ministerial-2013> (дата обращения: 18.05.2014).

Стремительно возникает *четвёртый* "круг" соперничества вокруг Арктики, а именно – неарктические государства (прежде всего, страны Восточной Азии), которые тоже стали проявлять интерес к освоению региона. Это неизбежно ведёт к обострению там экономических и политических противоречий, поскольку правовой режим Арктики в ряде случаев не позволяет однозначно провести разграничительные линии даже между "официальными" арктическими державами. Неарктические государства не имеют необходимых прав на разработку арктического шельфа, поскольку у них нет прямого выхода к Северному Ледовитому океану. Поэтому они объективно заинтересованы в пересмотре уже сложившихся правовых норм и сфер влияния, "интернационализации" региона и, соответственно, принимают активное участие в продолжающихся дискуссиях на научно-экспертном уровне относительно того, какой режим международных отношений должен быть сформирован в Арктике – национальный (секторальный), региональный или же максимально широкий – международный²⁶.

Рассмотрим стратегии и позиции основных центров силы, претендующих на влияние в Арктике.

Основные направления политики США в области обеспечения национальной безопасности в Арктике

Администрация Б. Обамы в последние годы последовательно наращивает усилия по обеспечению лидирующей роли США в освоении Арктического региона. Особое внимание при этом уделяется вопросам политико-дипломатического и формально-правового обоснования американских стратегических интересов в Арктике, разработке национальной стратегии безопасности в районах Крайнего Севера, уточнению военных, экономических, энергетических и природоохранных приоритетов в регионе.

Основы современной стратегии и политики в отношении Арктики были заложены директивой в области национальной и внутренней безопасности, подписанной президентом Соединённых Штатов Дж. Бушем-мл. 9 января 2009 г.²⁷

В данном документе провозглашалось: "США имеют широкие и фундаментальные интересы в области национальной безопасности в Арктическом регионе и готовы действовать там либо индивидуально, либо во взаимодействии с другими государствами с целью их защиты". Отметим, что директива была подписана за две недели до вступления в должность нынешнего президента Соединённых Штатов Б. Обамы и явилась результатом двухпартийного консенсуса в переходный период.

²⁶ Более подробно см.: Гудев П. А. Перспективы формирования международного режима в Арктике / П. А. Гудев // Международная жизнь. 2014. № 2. С. 88–100.

²⁷ National Security Presidential Directive 66 and Homeland Security Presidential Directive 25 : NSPD-66/HSPD-25 // Federation of American Scientists : website. 2009. January 9. URL: <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm> (дата обращения: 24.03.2014).

В директиве были сформулированы меры по защите национальных интересов США в военно-стратегической сфере (противоракетная оборона и система раннего предупреждения, развёртывание средств ВМС и ВВС для обеспечения стратегического ядерного сдерживания и военноморского присутствия), а также в области борьбы с терроризмом, обеспечения экономической и экологической безопасности. В этом документе Соединённые Штаты провозгласили в качестве главной цели расширение американского экономического присутствия в регионе при одновременной демонстрации морского могущества. При этом декларировалось, что они планируют отстаивать свои цели и намерения не только в 200-мильной экономической зоне, но осуществлять "надлежащий контроль" и в прилегающих акваториях. Среди основных национальных приоритетов США назвали также свободу трансарктических перелётов и мореплавания.

В развитие положений упомянутой директивы в октябре 2009 г. была опубликована "Арктическая дорожная карта" для ВМС США²⁸, содержащая пятилетний план расширения морских операций в Арктике. Одной из целей "дорожной карты" было названо обеспечение вооружённых сил США системами оружия, техническими средствами управления, связи, обнаружения, а также объектами военной и гражданской инфраструктур, адаптированными к условиям Арктики. В документ было включено положение о совершенствовании систем морского базирования для защиты от баллистических и крылатых ракет, сил и средств для борьбы с подводными лодками и обеспечения контроля прибрежной зоны.

"Дорожная карта" предусматривала создание оперативно-тактического соединения по изучению последствий изменения климата для стратегических целей и характера морских операций в Арктике. В фокусе её внимания находятся постоянный мониторинг угроз безопасности интересам США, изучение возможностей ближайших конкурентов в Арктике, анализ действий и мотиваций всех государственных и негосударственных участников арктической политики. Важной частью "дорожной карты" провозглашалась организация военно-научных исследований.

С учётом новых реалий 10 мая 2013 г. администрация Б. Обамы представила модернизированную "Национальную стратегию для Арктического региона"²⁹, в которой, в частности, подтверждается, что Соединённые Штаты являются государством, у которого есть широкие и важные интересы в этой зоне мира, связанные с необходимостью обеспечивать национальную безопасность, охранять окружающую среду, ответственно управлять природными ресурсами, учитывать потребности коренного населения, поддерживать научные исследования и укреплять международное сотрудничество по широкому кругу вопросов. В тексте Стратегии также говорится, что США планируют подать заявку на расширение границ континентального арктического шельфа. Для осуществления этих планов Белый дом намерен добиваться ратификации Конвенции ООН по морскому

²⁸ U.S. Navy Arctic Roadmap 2014–2030 // America's NAVY : website. 2014. February. 43 p. URL: http://www.navy.mil/docs/USN_arctic_roadmap.pdf (дата обращения: 06.05.2014).

²⁹ National strategy for the Arctic Region // White House : website. Washington, 2013. May. 11 p. URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf (дата обращения: 27.03.2014).

праву сенатом конгресса США, которая позволит представителям страны обратиться в разрешающий территориальные споры Международный трибунал по морскому праву в Гамбурге. Если в Директиве 2009 г. основное внимание уделялось военно-стратегическим аспектам безопасности, то в Стратегии-2013 на первый план вышли вопросы "мягкой безопасности": угрозы возможных природных и техногенных катастроф, уязвимость арктической экосистемы, энергетическая безопасность, международное сотрудничество в регионе и др. Формально в этом документе основной упор сделан не на конфронтацию, а на диалог с другими арктическими государствами и поиск взаимоприемлемых решений. В нём подчёркивается намерение Вашингтона превратить Арктику в "регион мира и сотрудничества", что заметно отличает его от акцентов предыдущей версии³⁰.

Стратегия-2013 появилась перед министерской встречей Арктического совета, состоявшейся в Кируне (Швеция) 15 мая 2013 г. Председателем АС в 2015 г. станут США, поэтому многие специалисты воспринимают её как концептуальную подготовку Вашингтона к руководству Советом.

В ноябре 2013 г. в развитие основных положений президентской стратегии Министерством обороны США был подготовлен свой соответствующий документ (Department of Defense Arctic Strategy)³¹. В нём указано, что деятельность Минобороны будет направлена на то, чтобы Арктика стала безопасным и устойчивым регионом, в котором гарантированы американские национальные интересы, американская территория защищена и международное сотрудничество используется для разрешения ключевых проблем. В Стратегии военного ведомства подчёркивается особая важность кооперации с арктическими союзниками США в рамках НАТО. В целом данный документ в основном носит декларативно-политический характер.

Чисто военные аспекты арктической политики Соединённых Штатов в 2011 г. более детально были изложены в докладе Пентагона конгрессу США (Department of Defense Report to Congress on Arctic Operations and the Northwest Passage, май 2011 г.) и ряде других обновлённых в 2012–2014 гг. документах военных ведомств США и Службы береговой охраны³².

Общенаучная (невоенная) часть и в определённой степени правовая сторона выработки доктринальных взглядов и концептуальной базы для

³⁰ Более подробно см.: *Коньшев В., Сергунин А.* Арктические амбиции Вашингтона / Валерий Коньшев, Александр Сергунин // *Обозреватель-Observer*. 2013. № 9. С. 59–65.

³¹ Arctic Strategy // U.S. Department of Defence : website. Washington, 2013. November. 14 p. URL: http://www.defense.gov/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf (дата обращения: 11.01.2014).

³² См.: *Quadrennial Defense Review 2014* / The Department of Defense. 2014. March. 65 p.; *U.S. Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030* / Chief of Naval Operations, Department of the Navy. Washington, 2014. February. 43 p.; *U.S. Coast Guard Arctic Strategy* / U.S. Coast Guard ; U.S. Department of Homeland Security. Washington, 2013. May. 47 p.; *Defense Strategic Guidance: "Sustaining U.S. global leadership: Priorities for 21st century defense"* / U.S. Department of Defense. 2012. January. 8 p.; *Strategy for homeland defense and defense support of civil authorities* / U.S. Department of Defense. 2013. February. 25 p.; *2012 Posture statement* / U.S. Coast Guard. 2012. February. 25 p.

обоснования американской стратегии и политики в Арктике на федеральном уровне возложена на Комиссию США по арктическим исследованиям (U.S. Arctic Research Commission). Раз в два года готовится доклад для главы государства и конгресса США, в котором формулируются цели и задачи в области арктических исследований. В частности, в последнем докладе (Report on the Goals and Objectives for Arctic Research, 2013–2014)³³ Комиссия обосновывает целесообразность увеличения финансирования исследований, касающихся разработки перспективных месторождений нефти в Арктическом регионе, совершенствования картографического обеспечения прилегающей к США арктической морской зоны в целях представления в Комиссию ООН по шельфу соответствующей заявки на владение частью арктических территорий.

Комиссия по арктическим исследованиям готовит также свои рекомендации межведомственному Комитету по политике в области арктических исследований (U.S. Interagency Arctic Research Policy Committee), который включает представителей 13 федеральных ведомств, в том числе Пентагона, Министерства военно-морских сил США, Службы береговой охраны (подчиняется Министерству внутренней безопасности), Министерства энергетики, Министерства внутренних дел (в его состав входят различные службы по управлению природными и федеральными земельными ресурсами), НАСА, Национального управления по изучению океанов и атмосферы (является подразделением Министерства торговли США), Национального научного фонда, Управления науки и технологий Белого дома. В задачу этого комитета входит составление межведомственного пятилетнего плана арктических исследований. Очередной такой документ (Arctic Research Plan: FY 2013–2017)³⁴ был утверждён в феврале 2013 г.

На современном этапе расширение шельфовых владений США является первоочередной геополитической и геоэкономической задачей американского руководства. Её решение с точки зрения норм международного права напрямую зависит от скорейшей ратификации конгрессом США Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Соединённые Штаты претендуют на акваторию, простирающуюся на 600 морских миль (965 км) в направлении от Аляски к Северному полюсу. По оценкам американских специалистов, присоединение шельфов этих акваторий увеличит общую экономическую зону США на 4,1 млн кв. км. Соответственно, Соединённые Штаты смогут претендовать на природные ресурсы общей стоимостью 1,3 трлн дол., включая запасы нефти и газа на шельфе Аляски, оцениваемые в 650 млрд³⁵. Особое внимание американское руководство обращает на проблемы определения международных границ

³³ Report on the goals and objectives for Arctic research, 2013–2014 // U.S. Arctic Research Commission : website. 2013. February. 24 p. URL: http://www.arctic.gov/publications/goals/usarc_goals_2013-14.pdf (дата обращения: 23.05.2014).

³⁴ Arctic research plan : FY 2013–2017 / Executive Office of the President National Science and Technology Council // White House : website. 2013. February. P. 104. URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/2013_arctic_research_plan.pdf (дата обращения: 11.05.2014).

³⁵ Федосеев А. Доктринальные взгляды США и Канады на освоение Арктики // А. Федосеев // Зарубежное военное обозрение. 2013. № 6. С. 4–5.

континентального шельфа и стремится добиваться отказа всех арктических стран от разработки природных месторождений до завершения всех мероприятий по их разграничению.

Активную позицию в пользу ратификации Конвенции занимают представители Госдепартамента США, Пентагона, командования ВМС США и Службы береговой охраны, однако в стране имеются влиятельные политические силы, которые выступают за приоритет национального законодательства над любыми международными конвенционными нормами.

Помимо имеющих разногласий с арктическими государствами по вопросам делимитации Соединённые Штаты под флагом борьбы за свободу мореплавания и навигации предъявляют претензии к России в контексте свободы доступа к Северному морскому пути, а к Канаде – в отношении использования Северо-Западного прохода (СЗП). Американское экспертное сообщество при поддержке руководства США выдвигает тезис о необходимости добиваться "интернационализации" как СМП, так и СЗП, понимая под этим получение возможности свободного использования этих морских транспортных магистралей не только в коммерческих, но и в военных целях.

В последние годы Вашингтон и его арктические союзники по НАТО не скрывают своих планов наращивания военного присутствия в регионе. В штаб-квартире альянса считают, что суммарная военная мощь блока должна гарантированно обеспечить ему военно-стратегическое преимущество и защитить торгово-экономические интересы в этой части земного шара. У всех масштабных военных учений НАТО в Арктическом регионе есть два общих знаменателя. Во-первых, они проходят в непосредственной близости от российских рубежей, а во-вторых, организуются под видом проведения разного рода "гуманитарных миссий", например антитеррористических и поисково-спасательных операций или операций по ликвидации последствий природных катаклизмов и техногенных катастроф.

Последние документы Пентагона свидетельствуют: Вашингтон рассматривает арктические моря в качестве "нового стратегического плацдарма", в том числе и для развёртывания морского компонента национальной ПРО. Соответственно, считается, что по мере таяния арктических льдов в регионе должна усиливаться военно-морская активность США. Программы военного строительства Штатов показывают, что крупные ассигнования выделяются на то, чтобы к 2035 г. построить "флот безраздельного океанского господства", что в принципе может создать возможности для нанесения из зоны Заполярья первого "обезоруживающего удара" по стратегическим силам России.

Военное сотрудничество в Арктике между США и их партнёрами по НАТО

Заметную роль в военной политике Соединённых Штатов арктический фактор стал играть после 1945 г. Начало "холодной войны" и появление у СССР и США стратегических бомбардировщиков и баллистических ракет превратили Арктику в потенциальную зону боевых

действий, и, как следствие, произошла быстрая милитаризация региона. Соединённые Штаты с самого начала активно сотрудничали с другими приарктическими странами и союзниками по НАТО: Вашингтон разместил свои военные базы в Гренландии (Дания) и Исландии, развернул систему раннего воздушного обнаружения ("Линия Дью") на северном побережье Аляски, Канады и Гренландии, в 1957 г. подписал соглашение с Оттавой о создании Командования противовоздушной (с 1981 г. воздушно-космической) обороны Северной Америки (NORAD).

Период определённого спада интереса к Арктике со стороны США/НАТО продолжался с момента окончания "холодной войны" до примерно 2006–2007 гг., когда совпало несколько факторов: активизация дискуссии о влиянии изменения климата на Арктический регион, продолжительный рост цен на энергоресурсы, российская экспедиция в Арктику летом 2007 г. и установка российского флага на дне около Северного полюса. Всё это заставило страны региона, включая Соединённые Штаты, резко активизировать там свою политику, в том числе и военную.

Наибольшее внимание руководство американских ВМС уделяет возможности использования атомных подводных лодок. С 2007 г. на регулярной основе (раз в два года) возобновились их испытания в водах Арктики. Отметим, что американские АПЛ могут действовать подо льдом только после определённой модернизации и установки на них специальной аппаратуры.

Важной частью военной политики Соединённых Штатов в регионе стало расширение связей с остальными арктическими державами. В связи с этим особую значимость приобрёл вопрос о том, какое из военных командований США должно нести ответственность за Арктический регион. Согласно Плану объединённых военных командований 2008 г.³⁶ Арктика была поделена между Европейским, Северным и Тихоокеанским командованиями. Аргументами в пользу первого стало "тесное сотрудничество между Европейским командованием и НАТО, которое будет иметь решающее значение для обеспечения национальной безопасности США в процессе выдвижения странами региона своих территориальных и экономических претензий в отношении Арктики". В свою очередь, Северное командование осуществляло тесное сотрудничество с канадскими вооружёнными силами в регионе, которое "позволило бы разрешить вопросы, касающиеся сотрудничества в Арктике, и в то же время не допустить втягивания США в политические конфликты с другими странами региона (например, с Россией), которые не входят в зону его ответственности"³⁷. В итоге, согласно новому Плану от 2011 г.³⁸, Северное и Европейское

³⁶ Distribution of Unified Command Plan 2008 (UCP 08) : Memorandum for: Chiefs of the Services Commanders of the Combatant Commands Commander, U.S. Element, NORAD // U.S. Department of Defense : website. 2008. December 23. URL: http://www.dod.mil/pubs/foi/joint_staff/jointStaff_jointOperations/09_F_1139_Distribution_of_UnifiedCommandPlan2008_23Dec2008.pdf (дата обращения: 28.02.2014).

³⁷ *Carmen H., Parthemore Ch., Rogers W.* Broadening Horizons: Climate Change and the U.S. Armed Forces / Herbert E. Carmen, Christine Parthemore, Will Rogers ; Center for a New American Security. 2010. April. P. 85

³⁸ Unified Command Plan // U.S. Department of Defence : website. Last updated: 28.10.2011. URL: <http://www.defense.gov/ucc/> (дата обращения: 23.04.2014).

командования увеличили свою роль в Арктике за счёт Тихоокеанского, которое лишилось арктической составляющей.

Что касается НАТО в целом, то альянс считает себя полноправным игроком в Арктике, поскольку 4 из 5 приарктических государств – её члены (Дания, Канада, Норвегия, США). Для партнёров США регион является одним из основных, если не основным приоритетом политики безопасности, а НАТО – ключевым инструментом её обеспечения. Так как северная граница зоны ответственности альянса никак не обозначена, то действие ст. 5 Североатлантического договора ("вооружённое нападение на одну или несколько" стран-членов "будет рассматриваться как нападение на них в целом"³⁹) распространяется и на арктическую территорию.

Хотя до сих пор Арктика напрямую не упоминалась в концептуальных документах НАТО, с 2006 г. военная активность этого блока в регионе заметно усилилась. Так, в 2012 г. в рамках регулярно проводимых НАТО учений "Холодный ответ" среди целей были заявлены развёртывание и использование вооружённых сил в Арктике для блокирования широкого круга угроз. Активизируется и политическая деятельность отдельных стран – членов альянса. Например, Норвегия стремится объединить силы Скандинавских стран по созданию особой зоны безопасности, уже получившей название "мини-НАТО": в 2010 г. она провозгласила идею создания оборонительного союза пяти государств – Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции – для укрепления их военных позиций в Арктике⁴⁰. США также активно развивают сотрудничество с приарктическими странами на двусторонней основе, в первую очередь с Канадой.

На встрече в Сиэтле в 2008 г. руководители Береговой охраны Соединённых Штатов и Канады договорились об обмене информацией о состоянии своих ледоколов и планами по строительству судов. В таком сотрудничестве прежде всего заинтересован Вашингтон: по количеству ледоколов Канада превосходит США почти в 3 раза – 6 против 2 (с учётом списания американского ледокола "Полар Си")⁴¹. Более того, разрыв между американским и канадским ледокольными флотами будет только увеличиваться: в 2017 г. Оттава планирует спустить на воду новый тяжёлый ледокол на замену ледоколу "Луи Сен-Лоран". Кроме того, Береговая охрана Канады стремится получить средства на модернизацию 4 средних ледоколов. Возможности канадского ледокольного флота ещё больше вырастут, если будет реализована программа строительства 6–8 кораблей ледового класса (о проекте было объявлено в 2007 г., но сроки начала реализации несколько раз переносились)⁴².

³⁹ North Atlantic Treaty // North Atlantic Treaty Organization : website. 1949. April 4. URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (дата обращения: 02.12.2013).

⁴⁰ UK and 'mini-NATO' for the Arctic: can it work? // The World Outline : website. 2013. June 23. URL: <http://theworldoutline.com/2013/06/uk-nato-arctic/> (дата обращения: 02.12.2014).

⁴¹ В настоящее время в распоряжении Канады находится 6 ледоколов: "Луи Сен-Лоран", "Терри Фокс", "Амундсен", "Гройзер", "Генри Ларсен" и "Пьер Рэдиссон".

⁴² Kent S. Ottawa must deal with the state of the Royal Canadian Navy's fleet / Simon Kent // Toronto Sun : website. 2013. October 19. URL: <http://www.torontosun.com/2013/10/19/government-must-deal-with-the-state-of-the-royal-canadian-navys-fleet> (дата обращения: 20.04.2014).

Усиливается сотрудничество США и Канады в Арктике и по линии министерств обороны. Так, на переговорах двух министров в 2009 г. обсуждалась возможность усиления двусторонних военных органов – NORAD и Постоянного объединённого совета обороны (ПОСО)⁴³. Применительно к NORAD американцев больше всего интересует усиление возможностей Командования по предупреждению об угрозах с моря. Работу в этом направлении США начали сразу после терактов 11 сентября 2001 г., однако теперь повышенное внимание Пентагона к морскому компоненту NORAD обусловлено не только террористическим фактором, но и перспективой увеличения морского судоходства в Арктике в связи с таянием льдов и, как следствие, необходимостью подготовки к возможным поисковым и спасательным операциям в регионе. Ещё более радикальные изменения касаются ПОСО: именно Совету поручено разработать предложения по усилению сотрудничества американского и канадского военных ведомств в Арктике, "чтобы вопрос об Арктике можно было решать на более сильной институциональной основе"⁴⁴.

С 2007 г. развивается трёхсторонняя инициатива по сотрудничеству между канадским Командованием совместными операциями и американскими NORAD и Северным командованием. Оно базируется на трёх основополагающих документах: "Рамочное соглашение между тремя командованиями" ("Tri-Command Framework", 2009 г.)⁴⁵; "Общее видение трёх командований" ("Tri-Command Vision", 2010 г.)⁴⁶; "Стратегия трёх командований" ("Tri-Command Startegy", 2010 г.)⁴⁷. В 2012 г. между указанными командованиями были подписаны два дополнительных соглашения, одно из них напрямую касается Арктического региона – "Рамочное соглашение по сотрудничеству в Арктике между тремя командованиями"⁴⁸, в котором указывается, что американское и канадское военные ведомства будут оказывать поддержку гражданским ведомствам и агентствам по нейтрализации угроз в регионе. Целью этого соглашения являются развитие и углубление сотрудничества трёх командований в Арктике и определение конкретных областей такого сотрудничества: совместное планирование, изучение региона, обмен информацией, боевая подготовка и учения, проведение совместных операций, развитие потенциала и научно-технологическое сотрудничество.

Министерство обороны США резко увеличило масштабы своего участия в ежегодных канадских военных учениях "Нанук" на Крайнем Севере. Если в 2009 г. американские военные участвовали в учениях только в качестве наблюдателей, то в 2010 г. с американской стороны были задействованы эсминец "Портер", самолёт морского патрулирования Р-3, катер "Алдер" и два отряда водолазов и спасателей от ВМС и Береговой

⁴³ *Castelli Ch. J.* DOD, Canada aim to develop Arctic policy options by early 2010 / Christopher J. Castelli // Inside the Navy. 2009. December 7. P. 1.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ The Canada-US Defence Relationship // National Defence and the Canadian Armed Forces : website. 2013. November 22. URL: <http://www.forces.gc.ca/en/news/article.page?doc=the-canada-u-s-defence-relationship/hob7hd8s> (дата обращения: 14.02.2014).

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ См.: The Canada-US Defence Relationship.

охраны⁴⁹. В 2012 г. к канадско-американским учениям присоединились британские военные наблюдатели и военный корабль ВМС Дании.

Сценарии совместных учений разрабатываются с целью выявить слабые места военных ведомств стран-участниц применительно к Арктике, определить потенциальные участки для объединения усилий, подчеркнуть важность соглашений по совместному управлению войсками и добиться устранения выявленных недостатков.

Военные министерства США и Канады также обмениваются данными о расходовании средств на арктическом направлении: о долгосрочных программах строительства ледоколов, закупке средств наблюдения за регионом, радиолокационных станций, поисковой и спасательной авиации. Это позволяет двум странам более эффективно производить закупки военной техники и оборудования для использования в Арктике.

Таким образом, в последние несколько лет Соединённые Штаты, как и остальные приарктические страны, усилили внимание к региону. США стремятся проводить в Арктике комплексную политику, частью которой является усиление военной составляющей. Однако их попытки увеличить военное присутствие и усилить позиции в регионе натолкнулись на ряд трудно решаемых проблем: технических (недостаток ледоколов), инфраструктурных (сложность использования в регионе обычных вооружений и аппаратуры), юридических (США не ратифицировали Конвенцию ООН по морскому праву), финансовых (сокращение военного бюджета и общая сложная экономическая ситуация в стране). В силу вышеперечисленных причин Вашингтон на данном этапе считает наиболее оправданным сотрудничество со странами региона в многостороннем (НАТО) и двустороннем (прежде всего, с Канадой) форматах.

Россия – США: между соперничеством и сотрудничеством

Противоречия между Россией и США по вопросам Арктики существуют по нескольким направлениям. Как и многие другие государства, Соединённые Штаты стремятся к тому, чтобы статус Севморпути, проходящего вдоль арктического побережья России, стал международным. В случае реализации этих планов РФ не только лишится значительных доходов за пользование маршрутом другими государствами, но и эффективно снизит свою военно-стратегическую защищённость с северного направления. США поддерживают активизацию НАТО в Арктике, фактически вытесняя другие международные организации (АС и СБЕР). При существующем характере отношений между Россией и НАТО такие шаги будут иметь негативные последствия для нашей страны, у которой нет надёжных союзников в Арктике. Следует помнить, что США негативно относятся к попыткам РФ расширить зону своего шельфа за счёт хребта Ломоносова и поднятия Менделеева. В 2001 г. под давлением Госдепартамента США на Комиссию ООН по границам континентального шельфа первая российская заявка была отклонена⁵⁰. К тому же Россия не ратифицировала договор с США о разграничительной линии в Беринговом море.

⁴⁹ См.: The Canada-US Defence Relationship.

⁵⁰ Тем не менее позднее ООН признала Охотское море внутренним морем России.

Несмотря на противоречия, в отношениях Соединённых Штатов и РФ в Арктике есть и значительный потенциал сотрудничества. Его основу многие эксперты видят в декларации, подписанной "арктической пятёркой" в Илулиссате в мае 2008 г., которая говорит о том, что правовой основой для проведения разграничительных линий признаётся Конвенция по морскому праву 1982 г., а стороны намерены решать проблемы путём переговоров⁵¹.

Скорее всего, сотрудничество следует ожидать только на тех направлениях, где США не могут обойтись без российского участия. В частности, это касается мер по обеспечению безопасности морских и авиационных перевозок в арктических широтах, о чём в мае 2011 г. государства – члены Арктического совета подписали соглашение. Каждое из них взяло на себя обязательство создать силы и средства для обеспечения безопасности в своём сегменте и оперативного обмена информацией.

Ещё одно направление двустороннего сотрудничества – это развитие трансарктических маршрутов авиаперелётов, предполагающих развитие инфраструктуры связи и сопровождения, модернизации и строительства новых аэропортов на территории России. Этот сегмент рынка авиаперевозок считается самым быстрорастущим. Взаимовыгодным было и остаётся сотрудничество США и РФ в научном изучении и природоохранной деятельности в Арктике. На этом направлении Москва может предложить ледокольный флот и богатый опыт арктических экспедиций.

Нельзя забывать и о уже достигнутых договорённостях на корпоративном уровне об освоении углеводородных ресурсов Арктической зоны России. Как отмечалось, российская компания "Роснефть" и американская ExxonMobil подписали соглашение о сотрудничестве по геологоразведке и разработке залежей нефтегазовых ресурсов в Карском море. Российской Федерации выгодно привлечение американского капитала, управленческого опыта и современных технологий разведки и бурения на морском шельфе.

В военно-политическом аспекте в отношениях Вашингтона и Москвы назрело укрепление мер взаимного доверия в Арктике в военно-политической области. К таким мерам следует отнести взаимное предупреждение о планах передвижения сил военных флотов в "чувствительных" зонах, ограничение военного присутствия в Арктике.

С учётом заметного охлаждения американо-российских отношений в 2013–2014 гг. сложно предсказать, как станут в будущем развиваться их отношения в Арктике. Это будет зависеть, во-первых, от урегулирования кризиса на Украине и от общей корректировки внешнеполитического курса Вашингтона, которая может произойти в случае прихода к власти в США республиканцев после президентских выборов 2016 г. Во-вторых, от эффективности российской экономической политики по привлечению в Арктику иностранных инвестиций и технологий. В-третьих, от того, сохранят ли Штаты нынешний курс на преимущественно односторонние действия в Арктическом регионе или сделают выбор в пользу многостороннего сотрудничества в случае ратификации Конвенции ООН по морскому праву.

⁵¹ Более подробно см.: *Гудев П. А.* Указ. соч.

Стратегия Канады по освоению Арктики

В Канаде понятие "Север" шире понятия "Арктика" и включает в себя и некоторые земли южнее Полярного круга. На канадский Север приходится 40 % территории страны, но проживает там только 107 тыс. человек⁵². Географически в него входят территории не только севернее, но и южнее Полярного круга: Северо-Западные территории, территории Нунавут и Юкон, а также острова и водные пространства до Северного полюса включительно. Как уже отмечалось, морские границы, идущие от арктического побережья Канады в направлении Северного полюса, определяются Оттавой в соответствии с секторальным принципом. Канадский Север освоен в гораздо меньшей степени, чем Арктическая зона России, как в социально-экономическом, так и в военном отношении. Поэтому основной смысл арктической политики Оттавы состоит в комплексном освоении этого региона.

С момента прихода в 2006 г. к власти в Канаде лидера Консервативной партии С. Харпера Арктика является приоритетным направлением внешней политики страны и находится в центре внутриполитических дебатов.

Основные направления арктической (северной) стратегии изложены в правительственном документе "Северная стратегия Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее",⁵³ опубликованном в 2009 г.:

– защита суверенитета Канады в арктическом секторе (планируется наращивание военного присутствия для усиления контроля над территориями, морским и воздушным пространствами Арктики);

– обеспечение социально-экономического развития канадского Севера (речь идёт о ежегодных дотациях северным территориям в размере 2,5 млрд дол. на развитие системы здравоохранения, образования и социального обслуживания; главными источниками благосостояния в ближайшей перспективе будут разработка нефтегазовых месторождений недалеко от устья реки Маккензи и добыча алмазов);

– защита окружающей среды и адаптация к изменениям климата (экономическое планирование будет учитывать сбережение экосистем, создание национальных парков, переход на "чистые" источники энергии, участие в создании международных стандартов, регулирующих хозяйственную деятельность в Арктике);

– развитие самоуправления, хозяйственной и политической активности северных территорий как части политики по освоению Севера (помимо федеральных дотаций на эти цели направляются доходы от добычи полезных ископаемых путём передачи в собственность части прибыльных объектов, например газопроводов, общинам коренных народностей).

⁵² Сергунин А., Конышев В. Стратегия Канады в освоении Арктики / Александр Сергунин, Валерий Конышев // Российский совет по международным делам : офиц. интернет-сайт. 2012. 24 сентября. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=835#top (дата обращения: 17.04.2014).

⁵³ Canada's Northern Strategy: Our North, our heritage, our future / Published under the authority of the Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians // Government of Canada : website. Ottawa, 2009. 40 p. URL: <http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns.pdf> (дата обращения: 12.03.2014).

Очевидно, что большинство приоритетов политики Оттавы в Арктическом регионе лежит в сфере обеспечения устойчивого социально-экономического и экологического развития канадского Севера. Её арктическая стратегия имеет скорее внутреннюю, чем внешнюю направленность (что, кстати, роднит её с российской политикой на Крайнем Севере). Стратегия Канады, согласно официальным документам, направлена на гармоничное и безопасное для коренного населения и природных экосистем освоение Арктики, которое должно начинаться с создания оптимальных условий правового, социально-политического, бытового, культурного развития коренных народов, с разработки мер по безопасности экономической деятельности (создание страховых резервов, безопасные для окружающей среды технологии бурения, разработка технологий по ликвидации последствий аварий на нефте- и газопромислах). Тем не менее социально-экономическое положение коренного населения Канады по-прежнему остаётся тяжёлым, что приводит к массовым акциям протеста⁵⁴.

С точки зрения обеспечения национальной безопасности в последние годы отмечается и усиление военной активности Канады в Арктике. Стремясь ликвидировать своё отставание в данной сфере, Оттава взяла курс на расширение своего военного присутствия в регионе. В частности, намечено строительство военного тренировочного центра на берегу СЗП в местечке Резолют-Бэй (595 км от Северного полюса) и объектов морской инфраструктуры. Для усиления возможностей Службы береговой охраны запланировано строительство глубоководного причала (г. Нанисивик), нового ледокола "Diefenbaker" и трёх патрульных кораблей, способных действовать в ледовой обстановке. Для мониторинга арктических пространств будут использоваться новейший канадский космический спутник типа RADARSAT-II, а также возможности совместной канадско-американской системы NORAD, разведывательной станции перехвата сигналов в местечке Элерт (остров Элсмир, Канадский арктический архипелаг). Намечены программы по модернизации и увеличению подразделений канадских рейнджеров. Они набираются в основном из местного коренного населения и должны вести наблюдение и проводить поисково-спасательные операции в арктических условиях⁵⁵. Впрочем, многие эксперты призывают не переоценивать значимость этих канадских военных приготовлений, так как, по их мнению, это скорее демонстрация готовности защищать свои экономические интересы и отвечать на "нетрадиционные" (невоенные) вызовы в регионе, чем подготовка к широкомасштабному военному конфликту⁵⁶.

Военно-политический аспект является важным, но не определяющим в Северной стратегии Оттавы. Для Канады прямые военные угрозы в Арктическом регионе отсутствуют. *Главный мотив обеспечения и даже*

⁵⁴ Более подробно о проблемах коренных народов Канады см.: *Максимова Д. Д.* "Нет бездействию": новый этап борьбы коренных народов Канады за свои права / Д. Д. Максимова // США и Канада: экономика, политика, культура. 2014. № 1. С. 71–81.

⁵⁵ См.: *Сергунин А., Коньшев В.* Стратегия Канады в освоении Арктики.

⁵⁶ *Несоленая А. К.* Канадский политический механизм в Арктике / А. К. Несоленая // Обозреватель-Observer. 2014. № 5. С. 96–97.

определённого наращивания военного присутствия Канады в регионе состоит в том, что сегодня она не имеет ни ресурсов для реального контроля за огромными пространствами Крайнего Севера, ни опыта военных операций в Арктике. Канада исторически не проявляла заметной военной активности в данном регионе, в годы "холодной войны" во многом полагаясь на США, и поэтому не имеет здесь оборудованных глубоководных портов, развитых систем коммуникаций и связи, ледоколов и значительных вооружённых формирований. Задачи военного характера, поставленные в Северной стратегии Канады, весьма ограничены по своим масштабам и направлены в основном на ликвидацию очевидных "брешей" в системе национальной безопасности на арктическом направлении и защиту экономических интересов страны в данном регионе. В этом плане действия Оттавы созвучны тому, что предпринимают другие арктические державы.

Россия и Канада в Арктике: конфликтный потенциал и горизонты сотрудничества

Вместе с Россией и Данией Канада претендует на расширение своего шельфа за счёт подводного хребта Ломоносова и пытается доказать, что данный хребет является продолжением Северо-Американской континентальной платформы. В 2008–2009 гг. проводились совместные американо-канадские исследования по изучению шельфа в районе к северу от Аляски до хребта Альфа-Менделеева и на восток до Канадского арктического архипелага⁵⁷. В декабре 2013 г. вслед за Данией Канада представила свой портфель документов в Комиссию ООН по границам континентального шельфа. Она претендует на дополнительные 656 тыс. кв. миль арктического шельфа. Спорное с Россией перекрытие территорий составит около 29 тыс. кв. морских миль.

Следует отметить, что претензии на хребет Ломоносова – не единственный территориальный спор Оттавы со своими арктическими соседями. Она также оспаривает у Дании принадлежность небольшого (площадью всего 1,3 кв. км) необитаемого острова Ханс и разграничительную линию в море Линкольна⁵⁸. США и Канада имеют разногласия по прохождению пограничной линии в море Бофорта, на шельфе которого проводится геологоразведка месторождений нефти и газа. Между этими странами ведётся спор вокруг статуса СЗП (Канада настаивает на своих суверенных правах на этот проход, а США считают его международными водами). Однако эти противоречия не кажутся настолько серьёзной проблемой, чтобы препятствовать сотрудничеству с этими государствами, включая военно-политическую сферу.

До последнего времени по вопросам дальнейшего развития Арктического совета Канада, которая стояла у истоков создания этой организации, была союзником России. Оттава традиционно настаивает

⁵⁷ Экспедиция в Арктику // Оружие России : интернет-сайт. 2010. 30 июля. URL: <http://www.arms-expo.ru/news/archive/ekspediciya-v-arktiku30-07-2010-09-18-00/> (дата обращения: 01.11.2013).

⁵⁸ См.: Сергунин А., Коньшев В. Стратегия Канады в освоении Арктики.

на закреплении преимущественных прав арктических государств (США, Канада, Россия, Дания, Норвегия) на освоение шельфа. Канада также выступает за то, чтобы в рамках АС недвусмысленно определить права неарктических государств в ограничительном формате. Украинский кризис привёл к усилению антироссийских тенденций во внешней политике Канады, что не могло не сказаться на отношениях Москвы и Оттавы по вопросам Арктики. Следование Канады в фарватере политики санкций США в отношении России во многом связано с внутривнутриполитическими обстоятельствами. По данным переписи 2011 г., в этой стране проживает 1,2 млн человек, имеющих украинское происхождение (3,9 % населения страны), большинство из них – выходцы из Галиции⁵⁹. Канада занимает 3-е место после Украины и России по количеству населения с украинскими корнями. На наш взгляд, ухудшение отношений между Канадой и Россией – это, скорее всего, временная тенденция, которая изменится по мере урегулирования украинского кризиса⁶⁰.

Несмотря на наличие указанного выше конфликтного потенциала, у России и Канады имеется немало возможностей для сохранения и углубления сотрудничества по целому ряду направлений как в рамках АС, так и на двусторонней основе. Среди них можно выделить проект "Северный воздушный мост", который предполагает создание комплексной системы связи в арктических широтах (в частности, путём запуска спутников на высокоэллиптическую орбиту и развития необходимой наземной инфраструктуры) для обеспечения авиационного сообщения между аэропортами Красноярск и Виннипега. Другой проект – "Арктический мост" – ставит задачу обеспечения трансполярных морских перевозок между портами Мурманск и Черчилл⁶¹.

Следует отметить, что Канада заинтересована и в привлечении РФ для проведения совместных научных исследований в регионе. Многочисленные научно-образовательные проекты России и Канады включают сотрудничество канадских университетов с Северным (Арктическим) университетом (Архангельск). Реализуются целый комплекс проектов по программе "Сохранение и восстановление биологического разнообразия

⁵⁹ Федуненко Е. Украинская диаспора в Канаде // Евгений Федуненко // Коммерсант.ru : интернет-сайт. 2014. 7 апреля. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2447361> (дата обращения: 15.05.2014).

⁶⁰ Определённую роль в ужесточении политики Оттавы в отношении Москвы сыграла и украинская диаспора, имеющая тесные связи с Западной Украиной и националистическими организациями в этой стране. Её влияние достаточно сильно в западных провинциях Канады. Учитывая, что в Канаде постепенно разворачивается предвыборная кампания (следующие парламентские выборы назначены на октябрь 2015 г.), поддержка украинской общины особенно важна для правящей Консервативной партии, чьи позиции несколько пошатнулись в последнее время. С. Харпер традиционно старается поддерживать тесные связи с украинской диаспорой, а в 2011 г. он даже получил награду от Україно-канадського конгресса за "большой вклад в развитие украинской общины" (более подробно см.: Эксперты РСМД о перспективах сотрудничества России и Канады в Арктике в текущей международной обстановке // Российский совет по международным делам : офиц. интернет-сайт. 2014. 21 апреля. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=3555#top (дата обращения: 28.05.2014).

⁶¹ Работу РФ и Канады по проектам в Арктике следует активизировать // РИА Новости : информ. агентство. 2010. 29 апреля. URL: <http://ria.ru/economy/20100429/227975487.html> (дата обращения: 20.11.2013).

северных территорий и защиты окружающей среды, сотрудничество в области сельского и лесного хозяйства", а также ряд программ, нацеленных на создание благоприятных условий жизнедеятельности коренных народов Севера. Одна из таких программ – "Обмен опытом управления северными территориями", стартовавшая в 2011 г., осуществляется при участии аппарата полномочного представителя президента РФ в Сибирском федеральном округе и Министерства по делам индейцев и развитию Севера Канады⁶².

Арктическая политика стран Северной Европы

В течение последнего десятилетия явно наметилась тенденция к координации арктической политики пяти североевропейских стран – Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции. К этому их подталкивает прежде всего ограниченность их ресурсов для освоения Арктики, а также наличие сильных конкурентов в лице таких держав, как США, Канада и Россия. Попытка "пятёрки" заявить о себе как о едином участнике арктической политики, естественно, привлекает всеобщее внимание к новому игроку. Какие же цели ставят перед собой эти страны в регионе и насколько реально формирование ими единого блока в вопросах арктической политики?

Прежде всего "пятёрка" постаралась создать прочную институциональную базу для своей политики в регионе. Для этого она использовала Совет министров Северных стран (СМСС), Северный совет, Северный инвестиционный банк, Северный фонд развития, Северную экологическую финансовую корпорацию (NEFCO), Северный проектный фонд и пр. В 2002 г. эти страны учредили под эгидой СМСС Программу арктического сотрудничества (ПАС), которая обновляется каждые три года. В помощь ПАС был создан Арктический консультативно-экспертный совет, который разрабатывает рекомендации для СМСС и действующего под эгидой последнего Комитета северного сотрудничества, а также следит, чтобы деятельность СМСС не дублировалась с работой других региональных организаций.

Среди последних "пятёрка" отдаёт несомненное предпочтение АС. Североевропейцы считают, что именно он должен стать основной организацией для решения региональных проблем и превратиться в авторитетный международный орган, чьи решения имеют обязательный для его членов характер. "Пятёрка" считает, что Совет поможет ей в достижении её стратегических целей в Арктике. Однако её члены были разочарованы тем, что на протяжении многих лет АС оставался достаточно пассивным в решении региональных проблем, в чём они склонны винить прежде всего США, которые не хотят встраивать свою арктическую политику в русло какой-либо международной организации, предпочитая сохранять свободу рук в регионе. Для того чтобы переломить ситуацию в АС в нужную сторону, Норвегия, Дания и Швеция договорились о формировании единой "повестки дня" и координации своих действий в течение сроков

⁶² См.: Сергунин А., Коньшев В. Стратегия Канады в освоении Арктики.

их председательства в Совете в 2006–2013 гг. Общая программа действий включала следующие приоритеты: (1) заботу об условиях проживания коренных народов Севера, (2) меры по охране окружающей среды и (3) по предотвращению изменения климата в Арктике, (4) сохранение биологического разнообразия в регионе, (5) интегрированное управление природными ресурсами, (6) улучшение оперативного взаимодействия между членами АС как в плане координации деятельности административных структур, так и в плане общего обмена информацией, касающейся региона, а также (7) дальнейшее институциональное совершенствование Арктического совета. Так, Дания, Швеция и Финляндия как члены ЕС выступают за придание Еврокомиссии равновесного членства в АС вместо нынешнего статуса наблюдателя⁶³.

Из последних (довольно успешных) инициатив Арктического совета, активно поддержанных "пятеркой", можно назвать разработку в его рамках соглашения о поисково-спасательных операциях в Арктике, подписанного в мае 2011 г.⁶⁴

Страны Северной Европы также стараются проводить единый курс в рамках Совета Баренцева/Евроарктического региона, созданного в 1993 г. по инициативе Норвегии. Кроме последней в него вошли на правах постоянных членов Дания, Исландия, Россия, Финляндия и Швеция, а также Еврокомиссия. Великобритания, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, Польша, Франция, США, Япония имеют в Совете статус наблюдателей. СБЕР делает основной акцент на вопросах охраны окружающей среды, либерализации таможенной политики и развития региональной инфраструктуры. В последнее время Осло предпринял немалые усилия по активизации этой организации и институциональному укреплению СБЕР. Так, в 2008 г. в Киркенесе был создан международный секретариат Совета. В 2006 г. там же был учреждён Баренц-институт, который рассматривается как "мозговой трест", обслуживающий и норвежский национальный, и международный секретариаты СБЕР⁶⁵.

Дания, Швеция и Финляндия всячески старались подключить к решению арктических проблем и ЕС – сначала через программу Северного измерения, а затем путём формирования собственной арктической стратегии ЕС (2008 г.). В условиях не очень высокой эффективности АС и СБЕР эти страны надеются, что именно Евросоюз послужит локомотивом продвижения их интересов в регионе. Как уже отмечалось, они всячески поддерживают повышение статуса ЕС в АС.

Дания, Норвегия и в меньшей мере Исландия, являясь членами НАТО, активно используют эту организацию для достижения своих целей в Арктике. Именно они были основными инициаторами выдвижения

⁶³ Сергунин А. На Северном фронте без перемен. Единый антироссийский Арктический альянс пока не создан / Александр Сергунин // Военно-промышленный курьер. 2013. 19 июня. № 23 (491). URL: <http://vpk-news.ru/articles/16408> (дата обращения: 13.03.2014).

⁶⁴ Нуукская декларация. Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике // Pro-arctic.ru : интернет-сайт. 2011. 12 мая. URL: <http://pro-arctic.ru/11/10/2012/legislation/741> (дата обращения: 11.01.2014).

⁶⁵ Сергунин А., Коньшев В. Ремилитаризация Арктики и безопасность России / А. Сергунин, В. Коньшев // Национальная безопасность. 2011. № 3–4. С. 55–67.

арктической стратегии НАТО (январь 2009 г.). Эти страны объясняют необходимость привлечения альянса тем, что они не в состоянии в одиночку создать потенциал, необходимый для защиты их экономических и военно-стратегических интересов в регионе. Характерно, что меры, предлагаемые НАТО для решения проблем "мягкой" и "жесткой" безопасности в Арктике, практически полностью совпадают с планами стран Северной Европы в этой области. Примечательно также, что в последнее время территории североевропейских стран не раз становились местом проведения натовских манёвров. Именно Дания и Норвегия как члены этого блока осуществляют наиболее сильный прессинг в отношении Финляндии и Швеции, чтобы заставить их вступить в НАТО и/или принимать активное участие в её деятельности в Арктике.

Выступая за развитие общей институциональной системы в Арктике, "пятерка" вместе с тем не закрывает глаза на то, что в деятельности указанных организаций существует множество ненужных параллелизмов. Для повышения эффективности институционального механизма необходимо установить более чёткое разделение труда между указанными региональными структурами.

До недавнего времени сотрудничество стран Северной Европы по Арктике развивалось главным образом в таких сферах, как экономика, экология, здравоохранение, образование, научные исследования, забота о коренных народах Севера и пр. Ситуация изменилась после публикации в феврале 2009 г. доклада комиссии под председательством бывшего министра иностранных дел Норвегии Т. Столтенберга. В нём были представлены 13 конкретных предложений, направленных на укрепление сотрудничества между странами Северной Европы в вопросах внешней политики и безопасности⁶⁶.

В частности, предлагалось сформировать стабилизационную оперативную войсковую группу, которая могла бы направляться в государства, подвергшиеся внешнему вмешательству или в случае других критических ситуаций (включая Арктический регион). Необходимость создания таких сил объясняется новыми вызовами, с которыми сталкиваются международное сообщество и ООН. Таким образом, под предлогом защиты от нетрадиционных угроз предлагается милитаризация региона.

Другим важным тезисом Т. Столтенберга стало предложение "о проведении регулярного патрулирования воздушного пространства Исландии", которая не имеет собственных вооружённых сил. К тому же в 2006 г. американские военные покинули авиабазу в Кефлавике, оставив исландское воздушное пространство открытым. Если следовать логике документа, то в перспективе в небе над Исландией могут появиться самолёты не только стран – членов НАТО, но и Финляндии и Швеции, имеющих статус неприсоединившихся государств. Т. Столтенберг также предложил создать североевропейское подразделение для контроля на море, в которое вошли

⁶⁶ *Stoltenberg Th.* Nordic Cooperation on foreign and security policy. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009 / Thorvald Stoltenberg // Ministry for Foreign Affairs of Iceland : offic. website. Oslo, 2009. February 9. 35 p. URL: http://www.mfa.is/media/Frettatilkynning/Nordic_report.pdf (дата обращения: 25.06.2014).

бы береговые охраны и спасательные службы этих стран. Планируется создание совместных морских сил быстрого реагирования, ледокольного флота, амфибийного подразделения, сил гражданской обороны по борьбе с природными и техногенными катастрофами, единой ресурсной системы для борьбы с кибератаками, спутниковой группировки (3 спутника) для осуществления морского и воздушного мониторинга (должна быть создана к 2020 г.), объединённой системы подготовки кадров для указанных служб. Помимо этого была подчеркнута необходимость учредить общий орган по расследованию военных преступлений и укрепить военное сотрудничество в вопросах транспорта, медицины и образования. По мнению авторов доклада, реализация этих мер могла бы способствовать серьёзной экономии средств пяти стран Северной Европы в сфере безопасности.

В документе содержится беспрецедентная по своей радикальности рекомендация о необходимости подписать "Декларацию солидарности" стран Северной Европы, в которой оговаривалось бы, как каждая страна должна себя вести, если её сосед станет объектом атаки или воздействия извне.

Часть рекомендаций касается общеполитических и дипломатических вопросов. Так, одним из ключевых положений, содержащихся в докладе, стала идея усилить сотрудничество стран Северной Европы (включая те, которые не имеют прямого выхода к Северному Ледовитому океану) в вопросах, касающихся присутствия и отстаивания своих интересов в Арктике. Среди прочего предлагается создать общую гражданскую систему мониторинга на море для наблюдения за экологией и сохранением окружающей среды в условиях глобального потепления климата и ожидаемой активизации хозяйственной деятельности человека в Арктическом регионе.

В докладе также говорилось о мерах по расширению сотрудничества между дипломатическими службами североевропейских стран. Там, где эти страны не имеют своих представительств, предлагалось создать общие дипломатические и консульские миссии.

По сути дела, в докладе Т. Столтенберга были собраны воедино и обобщены мысли и идеи, которые в странах Северной Европы циркулируют довольно активно, причём звучат они из самых разных политических лагерей. *С учётом того, что в работе над документом участвовали эксперты из всех стран Северной Европы, а сам доклад выполнялся по заказу правительств и был одобрен на встрече министров иностранных дел пяти государств, его можно считать программным. Документ является своего рода декларацией о намерениях североевропейской "пятерки", пытающейся создать новый "полюс силы", способный вести арктический диалог с Канадой, США и Россией "на равных".*

Указанные тенденции в арктической политике стран Северной Европы оставляют довольно противоречивое впечатление. С одной стороны, налицо общность интересов "пятерки" в Арктике, в частности понимание того, что в одиночку они не смогут достичь здесь своих стратегических целей, а также стремление сэкономить средства и ресурсы для освоения Крайнего Севера.

С другой стороны, интересы и возможности каждой из пяти стран Северной Европы различны. Так, каждая из них имеет конкурирующие экономические интересы в регионе и старается опередить своих партнёров в освоении природных богатств Арктики. Норвегия в последние годы стремилась ликвидировать оставшиеся территориальные споры с Россией с тем, чтобы убрать последние препоны на пути плодотворного сотрудничества по освоению богатств Арктики. Дания же упорствует в вопросе о разделе континентального шельфа (причём в отношениях не только с Россией, но и Канадой).

Принимая во внимание наличие существенных различий в интересах "пятёрки" в регионе, а также конкуренцию со стороны других "центров силы" (Россия, США и Канада), создание "монолитного" североевропейского блока в Арктике (тем более на антироссийской основе) маловероятно.

Арктические интересы стран Восточной Азии

Среди неарктических государств за пределами Европы наибольший интерес к Арктике проявляют страны Восточной Азии: Китай, Япония и Республика Корея. Для них доступ к ресурсам и транспортным коридорам Арктики – это залог стабильного экономического развития на долгие годы вперёд, связанного с растущими потребностями в энергоресурсах. При этом указанные государства обладают достаточными финансово-экономическим и научно-технологическим потенциалами для активного участия в освоении Арктики. В отличие от полярной "пятёрки" у Китая, Японии и Республики Корея нет официальных арктических стратегий, в которых бы были чётко сформулированы приоритеты их арктической политики, но их интересы в этом регионе мира очевидны. Они озвучиваются в основном представителями научно-экспертного сообщества, а официальные власти проявляют в этом деле осторожность, чтобы не провоцировать "официальные" арктические страны, включая Россию. В то же время многие восточноазиатские эксперты считают, что их государствам нужно отказываться от подчёркнуто нейтральной официальной позиции в арктических вопросах, потому что в будущем это может обречь их на пассивную роль в Арктике и не дать решающего голоса в делах региона⁶⁷. Достаточно откровенно выражают своё мнение китайские военные. Так, адмирал ВМФ КНР Инь Чжо отметил, что "Арктика не принадлежит какому-то конкретному государству, но является собственностью всех народов мира, а Китай должен играть обязательную роль в освоении Арктики, потому что его население составляет одну пятую

⁶⁷ Более подробно см.: Карлусов В. В. Арктика в системе глобальных приоритетов Пекина / В. В. Карлусов // Вестник МГИМО-Университета. 2012. № 5. С. 24–31; Коньшев В., Сергунин А. Стратегии стран Восточной Азии в Арктике / В. Коньшев, А. Сергунин // Проблемы Дальнего Востока. 2012. № 6. С. 35–48; Jakobson L., Peng J. China's Arctic Aspirations : SIPRI Policy Paper / Linda Jakobson, Jingchao Peng. Stockholm, 2012. № 34. 32 p.; Koprа S. China's Arctic Interests / Sanna Koprа // Arctic Yearbook 2013. P. 107–124. URL: http://www.arcticyearbook.com/images/Articles_2013/KOPRA_AY13_FINAL.pdf (дата обращения: 25.06.2014).

населения всего мира"⁶⁸. Подобные заявления формально противоречат официальной позиции Пекина по уважению суверенитета арктических стран и одновременно говорят, с одной стороны, о существенных интересах КНР в Арктике, а с другой – о наличии и более жёсткого подхода по этому вопросу в высших эшелонах китайского руководства.

Интерес восточноазиатских государств в отношении Арктики⁶⁹ объясняется следующими причинами.

Во-первых, Арктика привлекает азиатских "нерегионалов" наличием огромных запасов нефти и газа. За исключением Китая, ни одно из рассматриваемых восточноазиатских государств не обладает серьёзными запасами углеводородного сырья (а КНР собственных запасов кроме угля уже не хватает для удовлетворения потребностей быстрорастущей экономики), поэтому Арктика может стать для них важнейшей стратегической сырьевой базой уже в обозримом будущем. В докладе Китайской академии наук отмечалось, что за счёт освоения полярных месторождений страна может покрыть импортные потребности в топливе на 50–60 %⁷⁰.

Интерес Японии к ресурсам Арктики резко повысился после катастрофы на атомной электростанции "Фукусима-1". Взамен атомной энергетики Япония намерена развивать альтернативные источники энергии – солнечную, ветровую, приливную и др. Однако на создание крупного потенциала "зелёной энергетики" потребуется не менее 10 лет, и по этой причине в кратко- и среднесрочной перспективе Япония вынуждена будет увеличить потребление традиционных видов энергоресурсов – нефти и газа. В связи с этим арктические запасы углеводородов и пути их транспортировки оказываются в центре пристального внимания Токио.

Во-вторых, в Арктическом регионе (в основном, в Арктической зоне России), как отмечалось в начале настоящего доклада, находятся огромные запасы руд различных металлов и минералов.

В-третьих, Арктика привлекает азиатские страны своими в значительной степени нетронутыми биоресурсами.

В-четвёртых, Арктика – это интенсивно формирующийся международный транспортный коридор, имеющий большие перспективы на будущее.

В-пятых, восточноазиатские страны, как и многие другие государства мира, озабочены глобальными изменениями климата, непосредственно влияющими на их экологию, хозяйственную деятельность и здоровье людей. И в этом смысле наблюдение за ситуацией в Арктике, которую образно называют "кузницей погоды" на Земле, является первостепенной задачей для научного сообщества этих стран. Для этих целей практически во всех крупных азиатских государствах созданы институты полярных исследований, занимающиеся мониторингом состояния окружающей среды в Арктике (и Антарктике).

⁶⁸ Jakobson L. Preparing for an ice-free Arctic / Linda Jakobson // Chinadialogue : website. 2010. April 21. URL: <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/3584-Preparing-for-an-ice-free-Arctic-3> (дата обращения: 22.05.2014).

⁶⁹ Более подробно см.: Коньшиев В., Сергушин А. Стратегии стран Восточной Азии в Арктике. С. 35–48.

⁷⁰ Кизиитов К. Арктические баталии. Переагрузка / Кинес Кизиитов // РБК – Деловой журнал : интернет-сайт. 2011. 12 октября. URL: <http://rbcdaily.ru/magazine/business/562949988486866> (дата обращения: 19.02.2014).

Следует отметить, что в настоящее время механизм формирования и осуществления арктической политики восточноазиатских стран находится в процессе становления и не во всех странах был до конца институализирован (например, в Республике Корея).

Арктическую политику в КНР⁷¹ на государственном уровне направляет Китайская администрация по делам Арктики и Антарктики, которая подчиняется Государственному океанологическому управлению. В ЦК Коммунистической партии Китая создан Комитет по арктическим и антарктическим делам. Арктической тематикой занимаются более десятка ведущих университетов и исследовательских центров – Китайский институт полярных исследований в Шанхае (руководство экспедициями и научными исследованиями), Китайский институт морских исследований при администрации по делам Арктики и Антарктики в Пекине, Даляньский морской университет, Китайский океанологический институт при Академии наук (междисциплинарные исследования морей), Шэньянский институт автоматки (разработка подводных роботов для работ на глубинах до 100 м), Университет океана в Циндао (геология), Китайский антарктический центр наблюдения и картографии и др. По инициативе китайского правительства в 2007–2009 гг. было проведено комплексное исследование проблем Арктики по таким темам, как "Разработка ресурсов Арктики", "Транспортные системы Арктики", "Правовой режим Арктики", "Военные факторы в Арктике", но доклады не были опубликованы⁷².

В Японии для разработки правительственной арктической стратегии в июле 2010 г. было учреждено экспертное "Японское совещание по Арктике", призванное выявить пути вовлечения страны в управление регионом с учётом его экономического потенциала, преимуществ СМП и последствий изменений климата. В сентябре 2010 г. в структуре МИД была учреждена так называемая "Арктическая оперативная группа" (Arctic Task Force)⁷³.

Хотя Республика Корея не имеет формализованной стратегии в Арктике и специализированных государственных органов, отвечающих за принятие решений и реализацию политики на Крайнем Севере, ряд признаков, тем не менее, указывает на присутствие в работе правительственных структур системной деятельности в этой области. В частности, реализуемые Сеулом программы в Арктике направлены на осуществление исследовательских проектов мирового уровня, устойчивое присутствие в регионе, международно-правовое обеспечение равного доступа к его ресурсам и дипломатическую работу по достижению лидирующих позиций в Арктике⁷⁴.

⁷¹ Более подробно эта тема будет освещена в отдельной статье, которую планируется опубликовать в одном из ближайших выпусков журнала "Проблемы национальной стратегии" в 2015 г. – *Прим. ред.*

⁷² *Jakobson L.* China prepares for an ice-free Arctic / Linda Jakobson // SIPRI Insights on Peace and Security. 2010. № 2. P. 5.

⁷³ Launching of the "Arctic Task Force" // Ministry of Foreign Affairs of Japan : website. 2010. September 2. URL: http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2010/9/0902_01.html (дата обращения: 26.10.2013).

⁷⁴ *Kim Se-jeong.* Korea Wants to Join in Arctic Projects / Kim Se-jeong // The Korea Times : website. 2008. August 24. URL: <http://www.koreatimes.co.kr/www/common/printpreview.asp?categoryCode=176&newsIdx=29902> (дата обращения: 10.12.2012).

Формы и методы реализации арктической политики

КНР, Япония и Республика Корея не относятся к арктическим государствам, поэтому в рамках сложившегося международного права они не имеют прямого доступа к арктическому шельфу для разработки углеводородных ресурсов. Применительно к Арктике все три рассматриваемых страны являются участниками Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., на основе которой решаются споры о принадлежности континентального шельфа. *В то же время они на официальном уровне высказываются за то, чтобы и неарктические государства тоже получили права на хозяйственную деятельность в этом регионе. В их интересах (как и в интересах других неарктических государств) – пересмотр сложившегося правового режима, при котором только пять арктических государств имеют преимущественные права на прилегающий шельф.* Страны Восточной Азии пока не играют существенной роли в субрегиональных организациях. В мае 2013 г. они получили статус постоянных наблюдателей в АС, а Япония в течение нескольких лет обладает статусом наблюдателя в СБЕР. Формально они не имеют непосредственных рычагов влияния на развитие ситуации в Арктическом регионе, а потому стараются организовать проникновение в него самыми разными путями.

В рамках реализации их арктической политики используются следующие формы и методы: проведение научных исследований, в том числе арктических экспедиций, и создание постоянно действующих научных и гидрометеорологических станций на Шпицбергене; участие в двусторонних и многосторонних коалициях по изучению и разработке ресурсов Арктики; поддержка инициатив по пересмотру правового статуса Арктики; использование платформ различных международных организаций, действующих в Арктике, для выражения своих озабоченностей в рамках статуса наблюдателей и продвижения своих интересов через механизм влияния на позиции отдельных постоянных членов в обмен на инвестиции и кредиты. Наиболее активно по этим направлениям действует Китай.

* *
*

Для оптимизации внешней политики России требуется продолжить работу по дальнейшему развитию стратегии на арктическом направлении с учётом изменения внутри- и внешнеполитических факторов. Это развитие должно идти по линии уточнения понятийного аппарата и формулирования на его основе национальных интересов РФ, военных, политических, социально-экономических и других целей, а также средств и методов их достижения.

В настоящих условиях особое внимание необходимо уделить перспективам международного сотрудничества в Арктике. Внешняя политика в этом регионе должна строиться на основе максимально точно определенных национальных интересов, которые нуждаются в периодической

переоценке применительно к складывающейся ситуации и политическим, экономическим, военным возможностям России в Арктике.

Необходимо разработать ряд мер по созданию эффективного механизма взаимодействия государственных, ведомственных и муниципальных органов, который отвечал бы за весь комплекс российской политики на арктическом направлении. Особая важность комплексного подхода диктуется неразрывной взаимосвязью всех сфер деятельности человека в суровых условиях Арктики, а также масштабами задач, которые придётся решать России по освоению своей Арктической зоны и охране своих экономических интересов. Планирование должно опираться на научный анализ и экспертизу, поскольку риски экономической деятельности и её последствий здесь значительно выше, чем в других регионах страны.

Освоение Арктики невозможно без ведущей роли государства в финансировании и регулировании хозяйственной и другой деятельности. В то же время ресурсов страны будет недостаточно. Поэтому механизм управления и реализации арктической политики должен обеспечивать эффективное государственно-частное партнёрство для привлечения инвестиций как российского, так и зарубежного бизнеса.

Одной из мер по обеспечению национальной безопасности в регионе является развитие военной инфраструктуры. Но её основная цель видится не в значительном наращивании российского военного присутствия в АЗРФ, а в установлении системы мер по контролю над воздушным, водным и сухопутным пространствами. Более того, создаваемая инфраструктура должна максимально способствовать экономическому освоению Арктики. *Угроза прямой военной конфронтации в Арктике с участием России в среднесрочной перспективе маловероятна.* Вместе с тем следует отметить, что военная активность арктических государств в значительной мере связана с обеспечением экономических интересов и осуществлением контроля над арктическими территориями и прилегающими к северным побережьям морскими пространствами. Возможности военной активности неарктических и субарктических государств в арктических широтах весьма ограничены. Перед НАТО ставится задача закрепиться в регионах существующих и перспективных месторождений энергоресурсов и путей их транспортировки. На этом фоне происходит заметное оживление военной активности альянса в регионе. Об этом говорит целая серия военных учений антироссийской направленности. Активизация блока в Арктике выражается также в том, что усилился прессинг на неприсоединившиеся государства (Финляндию и Швецию) с целью их дальнейшего сближения с альянсом.

Внешнеполитическое измерение связано с уточнением внешних границ шельфа, где интересы России сталкиваются с интересами Канады, Норвегии, Дании и США. В силу конкуренции и сложившейся раздельной линии между Россией и другими арктическими государствами (членами НАТО) РФ по-прежнему будет сталкиваться с противодействием в правовом поле по вопросу о расширении границ шельфа, поскольку большая часть ресурсов и так приходится на российский шельф. В Комиссию ООН следует представить доказательства, основанные на первичных данных, более убедительных, чем данные Канады и Дании.

По дипломатической линии Вашингтон, вероятно, будет препятствовать прохождению заявки России в ООН по расширению арктического шельфа. Более плодотворный диалог РФ с США на этом направлении возможен после ратификации сенатом Соединённых Штатов Конвенции по морскому праву 1982 г. Именно тогда США получат возможность эффективно участвовать в регулярных международно-правовых спорах по разделу и регулированию деятельности в Арктике, а практика односторонних действий станет менее актуальной. Кроме того, России придётся отстаивать право на национальную принадлежность Северного морского пути. Его интернационализация выгодна большинству не только арктических, но и неарктических государств, таких как ведущие страны Западной Европы, Китай, Япония, Северная Корея. Неарктические державы делают ставку скорее на экономическое проникновение в Арктику и участие в международных организациях, чем на обострение конфликтов. Они в принципе готовы к сотрудничеству с Россией в регионе, особенно Китай.

Достаточно благоприятные направления для действий российской дипломатии связаны с Арктическим советом. Россия заинтересована в укреплении и развитии этой организации. На этом направлении партнёром Российской Федерации объективно по-прежнему остаётся Канада, которая стояла у истоков создания АС, является его активным членом и настаивает на закреплении преимущественных прав арктических государств на освоение шельфа.

Ключевые слова: *Арктика – природные ресурсы – освоение – политика – интересы России – Северный морской путь – экология – международные отношения.*

Keywords: *Arctic – natural resources – development – policy – Russia's interests – Northern Sea Route – environment – international relations.*