

**УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК  
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ  
ОТНОШЕНИЙ РАН**

**АРКТИКА:  
ЗОНА МИРА И СОТРУДНИЧЕСТВА**

Москва  
ИМЭМО РАН  
2011

УДК 327  
ББК 66.4(00)  
Аркт 826

Ответственный редактор – А.В. Загорский

Аркт 826

Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. – А.В. Загорский. – М.:  
ИМЭМО РАН, 2011. – 195 с.

ISBN 978-5-9535-0284-9

Монография «Арктика: Зона мира и сотрудничества» подготовлена ИМЭМО РАН в рамках проекта Евроатлантическая инициатива в области безопасности (EASI). В ней с позиций разных дисциплин анализируются последствия изменения арктического климата для многостороннего сотрудничества государств: международно-правовые основы такого сотрудничества, перспективы разведки и разработки природных ресурсов, рыбного промысла и судоходства, решения проблем безопасности. Монография продолжает серию публикаций под эгидой ИМЭМО и EASI в России. Проект EASI инициирован Фондом Карнеги за Международный мир и реализуется группой видных политиков и экспертов из России, США и Европы с целью разработки предложений по новой архитектуре безопасности на евроатлантическом пространстве. Основным партнером в России является ИМЭМО РАН. Все участники проекта видят решение проблем не через призму отношений Россия-Запад, но в контексте общих угроз безопасности. Такой подход позволяет более эффективно продвигать российское видение общеевропейской безопасности. Проект EASI и активное участие в нем российской стороны были признаны целесообразной инициативой Президентом РФ и МИД РФ.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0284-9

© ИМЭМО РАН, 2011

## Оглавление

Введение. <i>А.В. Загорский</i>	5
Глава 1 Изменения климата и их воздействие на окружающую среду и экономику российской Арктики. <i>В.М. Катцов, Б.Н. Порфирьев</i>	7
Глава 2 Правовой режим Арктики. <i>П.В. Саваськов</i>	27
Глава 3 Ресурсы Арктического региона: перспективы и проблемы их освоения. <i>Е.А. Телегина</i>	40
Глава 4 Арктика и стратегическая стабильность. <i>А.Г. Арбатов</i>	59
Глава 5 ПРО и безопасность в Арктике. <i>В.З. Дворкин</i>	75
Глава 6 Конвенциональные вопросы безопасности в Арктике. <i>В.М. Апанасенко, С.К. Ознобищев</i>	87
Глава 7 Международно-правовое регулирование рыболовства в Арктических морях. <i>А.И. Глубоков, М.К. Глубоковский</i>	103
Глава 8 Транспортная инфраструктура российской Арктики: Проблемы и пути их решения. <i>А.М. Коновалов</i>	120
Глава 9 Идеологические основы политики США, стран НАТО, Европейского Союза и Российской Федерации в отношении Арктики: точки соприкосновения и сферы разногласий. <i>П.А. Гудев</i>	142
Глава 10 Арктическая стратегия европейских стран: проблемы и перспективы. <i>В.Н. Коньшев, М.И. Рыхтик, А.А. Сергунин</i>	156
Глава 11 Проблемы арктического сотрудничества и механизмы их решения. <i>А.В. Загорский</i>	170
Авторский коллектив	194



## ВВЕДЕНИЕ

Настоящая монография подготовлена ИМЭМО в рамках проекта Евроатлантическая инициатива в области безопасности (Euro-Atlantic Security Initiative – EASI) и продолжает серию публикаций под эгидой ИМЭМО и EASI в России.

Сопредседателями проекта «Евроатлантическая инициатива в области безопасности», являются сенатор С. Нанн, бывший министр иностранных дел и бывший секретарь Совета безопасности Российской Федерации И.С. Иванов, бывший заместитель министра иностранных дел Германии В. Ишингер. Основная идея проекта заключается в том, чтобы постараться рассмотреть существующие на евроатлантическом пространстве проблемы безопасности и их возможные решения через призму сотрудничества, обеспечения равной безопасности для всех.

В ходе реализации проекта были созданы рабочие группы – по политическим, экономическим, военным и стратегическими вопросам безопасности. Все они независимо друг от друга пришли к мнению, что в арктическом регионе тесно переплетены все без исключения аспекты безопасности. Это обстоятельство и подсказало решение выпустить доклад, посвященный проблемам Арктики.

В целях его подготовки ИМЭМО РАН провел в ноябре 2010 г. междисциплинарную конференцию по проблемам арктического сотрудничества. По итогам конференции был выпущен сборник<sup>1</sup>. Его авторы продолжили работу над темами с учетом состоявшегося на конференции обсуждения. Результаты этой работы представлены в настоящей монографии.

Поскольку главная причина оживления интереса к Арктике в последние годы – происходящие и ожидаемые климатические изменения, их последствия для хозяйственной деятельности, монографию открывает глава В.М. Катцова, Б.Н. Порфирьева. В ней обобщены результаты научных исследований и прогнозные оценки происходящих изменений арктического климата. Авторы заостряют внимание на краткосрочных и более отдаленных последствиях происходящих в арктической зоне климатических изменений для безопасности арктических государств.

Перспективы более широкого освоения Арктики поставили в повестку дня немало правовых вопросов, ответы на которые до сих пор очевидны не всем. Во второй главе П.В. Саваськов рассматривает вопрос о применимости в регионе Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., правовом статусе и правовых режимах арктических морских пространств в соответствии с положениями Конвенции.

В результате происходящих климатических изменений сокращается площадь многолетнего ледяного покрова в Северном Ледовитом океане. Это создает предпосылки для расширения хозяйственной деятельности. Речь идет прежде всего о разведке и разработке становящихся более доступными ресурсов морского дна, о расширении рыбного промысла и судоходства в арктических морях. Перспективы расширения такой деятельности в своих главах рассматривают Е.А. Телегина (ресурсы морского дна), А.И. Глубоков и М.К. Глубоковский (водные биологические ресурсы). А.М. Коновалов рассматривает проблемы развития инфраструктуры российской Арктики.

---

<sup>1</sup> Арктика: пространство сотрудничества и общей безопасности / Сост. и науч. ред. – А.В. Загорский. – М.: ИМЭМО РАН, 2010. – 41 с.

Долгие годы Арктика оставалась ареной стратегического противостояния СССР и США. Его последствия для современных российско-американских отношений и для арктического сотрудничества в четвертой и пятой главах рассматривают А.Г. Арбатов и В.З. Дворкин. В.М. Апанасенко и С.К. Ознобищев анализируют современное положение дел в сфере конвенциональной безопасности в Арктике.

В главах, подготовленных П.А. Гудевым, В.Н. Коньшевым, М.И. Рыхтиком и А.А. Сергуниным анализируется арктическая политика США и Европейского Союза, деятельность ряда региональных организаций.

Взгляды авторов настоящей монографии на многие животрепещущие вопросы и аспекты арктической политики отличаются друг от друга. Отличаются и их оценки политики государств. Обсуждение арктической повестки дня продолжается. И конференция, и работа над монографией помогли нам существенно продвинуться вперед в понимании сути проблем, с которыми государства сталкиваются в Арктике. Не претендуя на окончательные выводы, в заключительной главе предпринята попытка обобщить те уроки, которые можно сделать по материалам монографии.

*А.В. Загорский*

В.М. Катцов, Б.Н. Порфирьев

**ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА И ИХ ВОЗДЕЙСТВИЕ  
НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ЭКОНОМИКУ  
РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ**

**1.1. АРКТИКА – ОДИН ИЗ НАИБОЛЕЕ КЛИМАТИЧЕСКИ  
УЯЗВИМЫХ РЕГИОНОВ МИРА**

В современных исследованиях изменчивости и предсказуемости глобальной климатической системы Арктика занимает все более заметное место. Интерес к ней в последнее время заметно повысился благодаря полученным данным наблюдений о происходящих в этом регионе быстрых изменениях климата, а также прогнозам, указывающим на так называемое полярное усиление<sup>2</sup> глобального потепления на протяжении всего XXI в. Наблюдаемые и прогнозируемые изменения образуют в целом непротиворечивую картину.<sup>3</sup> Тем не менее, количественная оценка вклада антропогенного фактора в наблюдаемое в течение последних десятилетий потепление Арктики представляет определенную проблему из-за присущей климатической системе естественной изменчивости, амплитуда которой в полярных широтах велика.<sup>4</sup>

Арктика – один из четырех регионов мира, отнесенных Межправительственной группой экспертов по изменению климата<sup>5</sup> (МГЭИК) к наиболее уязвимым к изменениям климата.<sup>6</sup> Происходящие и особенно ожидаемые воздействия этих изменений на

---

<sup>2</sup> Bekryaev R.V., Polyakov I.V., Alexeev V.A. Role of Polar Amplification in Long-Term Surface Air Temperature Variations and Modern Arctic Warming // *J. Climate*. 2010. Vol. 23. PP. 3888–3906. doi: 10.1175/2010JCLI3297.1.

<sup>3</sup> Serreze M.C., Francis J.A. The arctic amplification debate // *Climatic Change*. 2006. doi:10.1007/s10584-005-9017-y.

<sup>4</sup> Polyakov I.V., Bekryaev R.V., Alekseev G.V. et al. Variability and trends of air temperature and pressure in the maritime Arctic, 1875-2000 // *J. Climate*. 2003. Vol. 16. PP. 2067-2077; Polyakov I.V., Bekryaev R.V., Alekseev G.V. et al. Long-term ice variability in Arctic marginal seas // *J. Climate*. 2003. Vol. 16. PP. 2078-2085.

<sup>5</sup> 45-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН поручила Всемирной метеорологической организации (ВМО) и Программе ООН по окружающей среде (ЮНЕП) учредить Межправительственную группу экспертов по изменению климата (МГЭИК) для подготовки оценочного доклада об ожидаемых последствиях изменения климата (1988 г.). Затем, на Конференции ООН по окружающей среде и развитию (1992 г., Рио-де-Жанейро) была принята для подписания Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК). Положения РКИК накладывают на ее участников определенные обязательства в области изучения изменения климата и принятию мер по защите климатической системы. Оценочные доклады МГЭИК (в настоящее время готовится 5-й доклад, публикация которого запланирована в 2013 г.) представляют собой авторитетные и наиболее полные анализы научной литературы по проблеме изменения климата, которые служат основой для деятельности РКИК (<http://www.ipcc.ch/>).

<sup>6</sup> Наряду с малыми островными государствами, Африкой и мегадельтами африканских и азиатских рек. Bernstein L., Bosch P., Canziani O. et al. *Climate Change 2007: Synthesis Report*. Fourth

природную среду Арктики велики и, в отличие от многих других регионов планеты, в том числе от других наиболее уязвимых к изменениям климата регионов мира, способны оказывать значительное обратное воздействие на глобальный климат, что определяет глобальную значимость климатических изменений в Арктике.

Арктика является средоточием многочисленных и до сих пор недостаточно изученных климатически значимых процессов и обратных связей, действующих в климатической системе<sup>7</sup>. Значительная часть климатических обратных связей привносится в высокие широты криосферой, в частности – морским льдом со всей присущей ему сложностью динамических и термодинамических процессов. Наряду с криосферой, особенности формирования облачности и атмосферного пограничного слоя, низкое влагосодержание воздуха, необычная стратификация Северного Ледовитого океана, специфическая роль субарктических морей Северной Атлантики в глобальной термохалинной циркуляции (создаваемой градиентами плотности вследствие неоднородности распределения температуры и солёности вод океана) и другие особенности делают Арктику чрезвычайно сложным объектом, с точки зрения физико-математического моделирования, прогнозирования<sup>8</sup> и построения климатических сценариев<sup>9</sup>.

Признание мировым сообществом важности и актуальности вышеупомянутых научных проблем в последние годы нашло свое отражение в целом ряде широкомасштабных инициатив по изучению климата Арктики и его изменений – как на национальном, так и на международном уровне. Изменения климата в Арктике и их последствия анализируются в оценочных докладах, наиболее всеобъемлющим и детальным из которых по состоянию на 2010 г. остается доклад «Оценка климатических воздействий в Арктике» (ACIA), опубликованный в 2005 г.<sup>10</sup> В нем представлены оценки наблюдаемых и ожидаемых изменений климата Арктики, а также их воздействия на экосистемы, технические объекты и население.

---

Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge (UK), N.Y.: Cambridge University Press, 2007.

<sup>7</sup> Bony, S., Colman R., Kattsov V. et al. How Well do we Understand and Evaluate Climate Change Feedback Processes? // J. Climate. 2006. Vol. 19. PP. 3445-3482.

<sup>8</sup> Frolov, A.V., Kattsov V.M.. Predicting arctic climate: knowledge gaps and uncertainties // Proceedings of the international experts meeting “Climate Change and Arctic Sustainable Development: scientific, social, cultural and educational challenges”, Monaco, 3-6 March 2009. PP. 292-302; Kattsov V., Källén E. Future climate change: modeling and scenarios for the Arctic // Arctic Climate Impact Assessment (ACIA). Cambridge: Cambridge University Press, 2005. PP. 99-150.

<sup>9</sup> Под климатическим сценарием, согласно определению МГЭИК, здесь понимается правдоподобная (или вероятная) эволюция климата в будущем, согласующаяся с предположениями о будущих эмиссиях (сценариями эмиссий) парниковых газов и других атмосферных примесей, например, сульфатного аэрозоля, и с существующими представлениями о воздействии изменений концентрации этих примесей на климат. Соответственно, под сценарием *изменения* климата подразумевается разница между климатическим сценарием и современным состоянием климата. Поскольку сценарии эмиссий основываются на тех или иных предположениях о будущем экономическом, технологическом, демографическом и ином развитии человечества, климатические сценарии, равно как и сценарии изменения климата, следует рассматривать не как прогноз, а лишь как внутренне не противоречивые картины возможных в будущем состояний климатической системы.

<sup>10</sup> ACIA: Arctic Climate Impact Assessment. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.acia.uaf.edu>. В этом международном проекте приняли участие главным образом представители стран, входящих в Арктический совет. Арктический совет – международная организация, созданная в 1996 г. по инициативе Финляндии для защиты уникальной природы северной полярной зоны. В состав Совета входят восемь государств региона (Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция). Еще девять стран (Великобритания, Франция, ФРГ, Нидерланды, Польша, Испания, а также Италия, КНР и Южная Корея) имеют статус наблюдателей, причем последние три – временный статус.



Оценки Рабочей группы Арктического совета по охране арктической флоры и фауны, опубликованные в 2010 г., подтверждают выводы вышеупомянутого доклада.<sup>11</sup> Согласно этим оценкам, изменения климата становятся наиболее существенным долгосрочным стрессором для биоразнообразия Арктики. В течение последних десятилетий продолжается исчезновение некоторых уникальных мест обитания арктической флоры и фауны, в частности, в связи с таянием и сокращением поверхности морского льда, который является средой обитания ряда видов животных и птиц. Отмечается начало тенденции к снижению численности их популяции. То же происходит и на суше. Динамика Индекса трендов арктических видов (Arctic Species Trend Index, ASTI) показывает, что за последние 34 года популяция позвоночных сократилась на 10%. Численность таких ценных для человека видов как северный олень и карibu (северный канадский олень) сократилась на треть всего за десятилетие, при том что популяция большинства видов, исследуемых Индексом, остается устойчивой или даже растет. На суше отмечается наступление древесной растительности на традиционные экосистемы тундры, в том числе трав, мхов, лишайников, площадь которых сокращается.<sup>12</sup>

Кроме того, выводы этих и некоторых других проектов и докладов,<sup>13</sup> касающиеся происходящих и ожидаемых в XXI в. изменений климата Арктики и их последствий, фиксируют высокую вероятность сохранения тенденции ускоренного потепления Арктического региона по сравнению с планетой в целом. Природная и техногенная среды Арктики, а также ее население очень уязвимы к изменениям климата. Наконец, Арктика является не только объектом и индикатором, но и важным фактором изменения глобального климата.

Арктический регион является ярким примером трансформации научных проблем в политические. Наблюдаемые в последние десятилетия быстрые изменения климата Арктики и еще большие изменения, ожидаемые в XXI в., могут радикально усугубить существующие или породить новые межгосударственные проблемы, связанные с поиском и добычей энергоносителей, использованием морских транспортных путей и биоресурсов, делимитацией континентального шельфа, состоянием окружающей среды и т.п. Они также могут стать фактором дестабилизации морской (включая военно-морскую) деятельности в этом регионе.

---

<sup>11</sup> См: Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF). Arctic Biodiversity Trends 2010 - Selected indicators of change. Akureyri (Iceland), CAFF International Secretariat, 2010. Полностью исследование CAFF и подготовка соответствующего доклада будут завершены в 2013 г.

<sup>12</sup> Цит. по: Protecting Arctic Biodiversity / Johnsen, K. I., Alfthan, B., Hislop, L., Skaalvik, J. F. (Eds). United Nations Environment Program (UNEP), GRID-Arendal. Oslo: Birkeland Trykkeri AS, 2010. P. 20-22.

<sup>13</sup> См, например: SWIPA - Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic. <http://www.amap.no/swipa/>. Арктика также занимает важное, а в ряде случаев – центральное, место в национальных оценочных докладах об изменениях климата и их последствиях, публикуемых в странах, входящих в Арктический совет. См., в частности: Оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации // Бедрицкий А.И. и др., ред., в 2-х томах. М.: Росгидромет, 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.voeikovmgo.ru/ru/otsenochnyiy-doklad-izmenenie-klimata-na-territorii-rossiyskoy-federatsii-4.html](http://www.voeikovmgo.ru/ru/otsenochnyiy-doklad-izmenenie-klimata-na-territorii-rossiyskoy-federatsii-4.html); From Impacts to Adaptation: Canada in a Changing Climate 2007 // Lemmen D.S., Warren F.J., Lacroix J., Bush E., eds. Ottawa: Government of Canada, 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adaptation2007.nrcan.gc.ca>; Global Climate Change Impacts in the United States / T.R.Karl, J.M.Melillo, T.C. Peterson (eds.). Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.globalchange.gov/publications/reports/scientific-assessments/us-impacts/download-the-report](http://www.globalchange.gov/publications/reports/scientific-assessments/us-impacts/download-the-report); The economy of the North 2008 / S. Glomsrod and I. Aslaksen (eds.). Oslo: Statistics Norway, 2009. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.ssb.no/english/subjects/00/00/30/sa\\_economy\\_north/sa112\\_en/oversikt\\_en.html](http://www.ssb.no/english/subjects/00/00/30/sa_economy_north/sa112_en/oversikt_en.html).

## 1.2. ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА АРКТИКИ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНОГО ПОТЕПЛЕНИЯ

Согласно данным наблюдений, в течение последних полутора веков происходит глобальное потепление климата, а примерно с середины XX в. – его заметное ускорение. В частности, восемь из девяти первых полных лет XXI в. были рекордно теплыми за 160 лет инструментальных наблюдений, позволяющих оценить среднюю глобальную температуру<sup>14</sup>. 2009 г. занимает в этом ряду пятое место (рис. 1.1). По оценкам, 2010 г. должен был превзойти 2009 г. и даже стать самым теплым за весь период наблюдений.<sup>15</sup>

В Арктике в последние десятилетия изменение климата, прежде всего его потепление, происходило быстрее и масштабнее, чем на остальной части Земного шара, на фоне значительных колебаний. Насколько можно судить по данным наблюдений, а также косвенным данным, позволяющим на основе анализа и применения моделей с разной степенью достоверности восстанавливать некоторые климатические характеристики далекого прошлого,<sup>16</sup> климату Арктики всегда была присуща интенсивная естественная изменчивость.<sup>17</sup>

Согласно расчетам современных физико-математических моделей климата, в XXI в. рост температуры в Арктике будет более чем вдвое превосходить среднее глобальное потепление. Например, в случае реализации сценария A1B («инерционного» или «business as usual», BAU), в конце XXI в., по сравнению с концом XX в., средняя глобальная температура может увеличиться на 2.8°C, при этом на большей части суши – примерно на 3.5°C, тогда как в Арктике – на 7°C (рис. 1.2). Что касается ожидаемых изменений атмосферных осадков, то Арктика относится к числу регионов мира, где их относительное

---

<sup>14</sup> WMO statement on the status of the global climate in 2009. WMO-No. 1055. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.wmo.int/pages/publications/showcase/documents/1055\\_en.pdf](http://www.wmo.int/pages/publications/showcase/documents/1055_en.pdf).

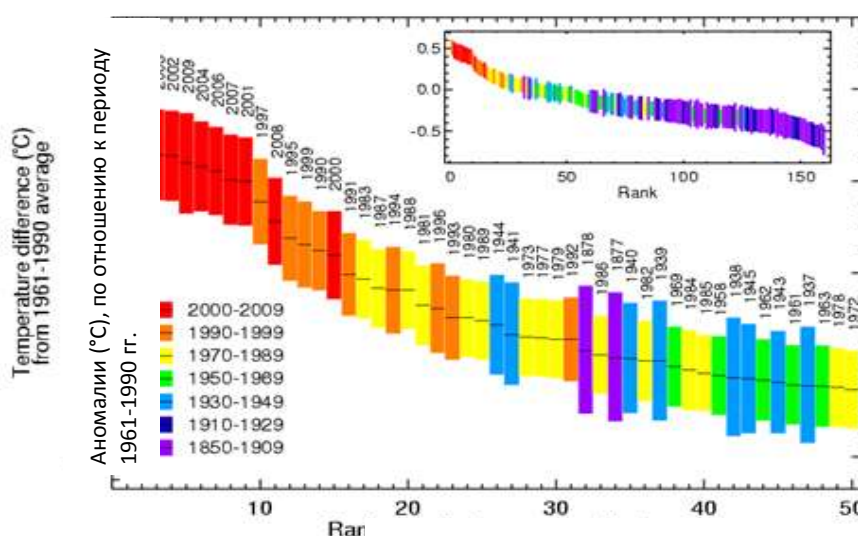
<sup>15</sup> NOAA National Climatic Data Center (NCDC), 2010. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.ncdc.noaa.gov/sotc/?report=global&year=2010&month=10](http://www.ncdc.noaa.gov/sotc/?report=global&year=2010&month=10); NASA Goddard Institute for Space Studies (GISS), 2010: <http://data.giss.nasa.gov/gistemp/graphs/>

<sup>16</sup> Past Climate Variability and Change in the Arctic and at High Latitudes. A report by the U.S. Climate Change Science Program and Subcommittee on Global Change Research / R.B. Alley, J. Brigham-Grette, G.H. Milleret et al. (coordinating lead authors). Reston, VA: U.S. Geological Survey, 2009.

<sup>17</sup> В этом контексте особенно примечательны дискуссии вокруг двух крупномасштабных эпизодов потепления в Арктике в XX в. Первое потепление наблюдалось в первой половине века. Начало второго, еще более масштабного, пришлось на начало 1970-х гг. Оно продолжается до настоящего времени. Предлагаются различные механизмы, объясняющие первое арктическое потепление. (См: Bengtsson L., Semenov V.A., Johannessen O.M. The Early Twentieth-Century Warming in the Arctic – a Possible Mechanism // *J. Climate*. 2004. Vol. 17. PP. 4045-4057; Overland J.E., Spillane M.C., Percival D.B. et al. Seasonal and regional variation of Pan-Arctic air temperature over the instrumental record // *J. Climate*. 2004. Vol. 17. PP. 3263-3282). Однако не вызывает сомнений, что оно было обусловлено низкочастотной естественной изменчивостью климатической системы. Во втором потеплении некоторые исследователи также не усматривают ничего, кроме естественной изменчивости, в то время как другие считают, что по крайней мере отчасти это потепление связано с антропогенным воздействием в виде роста концентрации парниковых газов в атмосфере. (См: Wang M., Overland J.E., Kattsov V. et al. Intrinsic versus forced variation in coupled climate model simulations over the Arctic during the 20<sup>th</sup> Century // *J. Climate*. 2007. Vol. 20. PP. 1084-1098; Спорышев, П.В., Мирвис В.М., Катцов В.М., Мелешко В.П., Ранькова Э.Я. Антропогенный вклад в изменение климата // Оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Том I. Изменения климата / А.И. Бедрицкий и др., ред. 2008. С.152-173. Если это так, то, с точки зрения предсказуемости или, точнее, воспроизводимости в модельных расчетах причины двух эпизодов потепления в Арктике в XX в. принципиально различны.

усиление в текущем столетии максимально. Все современные физико-математические модели прогнозируют рост выпадения осадков на протяжении XXI в. по крайней мере на большей части территории Арктики. Модели указывают также на понижение атмосферного давления в Арктике в XXI в.

Особую тревогу вызывает *скорость таяния ледяного покрова Северного Ледовитого океана*. Рекордный минимум за тридцатилетие спутниковых наблюдений был достигнут в 2007 г. Показатель 2010 г. (4.6 млн. кв. км) – третий в этом ряду рекордов<sup>18</sup>. При этом наблюдаемая скорость сокращения ледяного покрова Северного Ледовитого океана заметно превышает оценки, полученные с помощью современных физико-математических моделей климата (рис. 1.3).



**Рис. 1.1. Ранжирование среднегодовых аномалий (по отношению к периоду 1961–1990 гг.) средней глобальной температуры (в градусах Цельсия)<sup>19</sup>**

На сегодняшний день остаются открытыми многие важные вопросы<sup>20</sup>, в том числе: каковы механизмы, ответственные за столь быстрое таяние льда в Арктике? Каков относительный вклад естественных и антропогенных факторов в наблюдаемом ускорении? Наконец, с какой интенсивностью будет продолжаться таяние арктического льда и, главное, когда и к каким последствиям приведут эти изменения? Существующие научно обоснованные оценки будущих изменений морского льда в Арктике согласуются

<sup>18</sup> National Snow and Ice Data Center (NSIDC), University of Colorado, Boulder, USA. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nsidc.org/arcticseaicenews/2010/100410.html>.

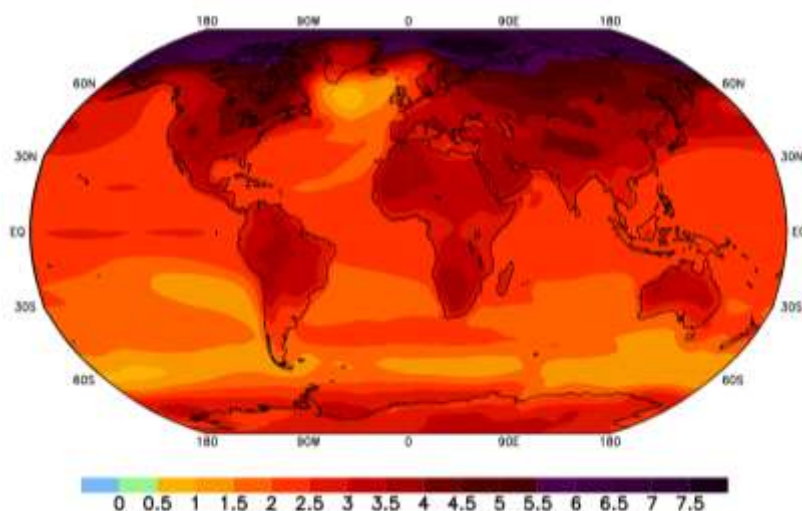
<sup>19</sup> Источник: WMO statement on the status of the global climate in 2009. WMO-No. 1055. P.2, fig. 1. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://www.wmo.int/pages/publications/showcase/documents/1055\\_en.pdf](http://www.wmo.int/pages/publications/showcase/documents/1055_en.pdf). *Примечание:* Значения (черные горизонтальные линии) среднегодовых аномалий (по отношению к периоду 1961–1990 гг.) средней глобальной температуры ранжированы по убыванию для 50 самых теплых лет за период инструментальных наблюдений с 1850 г. по 2009 г. (вставка в верхнем правом углу). Вертикальный размер столбцов характеризует 95%-ю достоверность.

<sup>20</sup> National Research Council of the National Academies: Understanding climate change feedbacks. Washington D.C.: National Academies Press, 2003; Kattsov V., Ryabinin V., Bitz C. et al. Rapid loss of sea ice in the Arctic. WCRP white paper. 2010: JSC-31/Doc.4.2/1 [http://www.wmo.int/wcrpevent/jsc31/documents/jsc-31clie\\_artic\\_4.2.pdf](http://www.wmo.int/wcrpevent/jsc31/documents/jsc-31clie_artic_4.2.pdf); Kattsov, V., Ryabinin V., Overland J. et al. Arctic sea ice change: a grand challenge of climate science // J. Glaciology, 2010 (in press).

качественно, однако разброс их значителен. Модельные оценки, предполагающие исчезновение многолетнего морского льда к концу XXI в. при реализации «жестких» сценариев антропогенного воздействия,<sup>21</sup> некоторым исследователям уже сейчас представляются слишком консервативными<sup>22</sup>.

Еще одним важным следствием и одновременно фактором изменения климата является *деградация вечной мерзлоты*. С 1956 до 1990 г. активный слой в зоне мерзлоты в среднем вырос на 20 см. На северной территории России на многих ее участках в конце XX в. происходило увеличение температуры многолетней мерзлоты и глубины протаивания. В Сибири за последние 30 лет произошло смещение зоны активной деградации мерзлоты в восточном направлении – «заозеренность» Западной Сибири сократилась, а Восточной Сибири – выросла. В то же время, состояние мерзлоты в Восточном секторе Арктики можно считать пока стабильным. В северных регионах к середине XXI в. температура поверхности грунтов может повыситься на 0.9-2.3°C, глубина сезонного протаивания – увеличиться на 15-33%. Южная граница многолетней мерзлоты на равнинах и плоскогорьях может отступить к северу на 50-600 км.<sup>23</sup>



**Рис. 1.2. Географическое распределение приземного потепления в конце XXI в.<sup>24</sup>**

<sup>21</sup> См., например: Катцов В.М., Алексеев Г.В., Павлова Т.В. и др. Моделирование эволюции ледяного покрова Мирового океана в 20-м и 21-м веках // Известия РАН: Физика атмосферы и океана. 2007. Т. 43. №2. С. 165-181.

<sup>22</sup> Holland M.M., Bitz C.M., Tremblay B.. Future Abrupt Reductions in the Summer Arctic Sea Ice // Geophys. Res. Lett. 2006. Vol. 33. L23503. doi: 10.1029/2006GL028024; Stroeve J., Holland M.M., Meier W. et al. Arctic sea ice decline: Faster than forecast // Geophys. Res. Lett. 2007. Vol. 34. L09501. doi: 10.1029/2007GL029703.

<sup>23</sup> Букварева Е.Н. Роль наземных экосистем в регуляции климата и место России в постклиотском процессе. М., 2010, с. 63

<sup>24</sup> Источник: Arctic Sea Ice News. October 4, 2010. The National Snow and Ice Data Center (NSIDC). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nsidc.org/arcticseaicenews/2010/100410.html>; Мелешко В.П., Катцов В.М., Говоркова В.А. и др. Изменения климата России в 21-м веке. Оценочный доклад об изменении климата и их последствиях на территории Российской Федерации / Бедрицкий А.И. и др., ред., в 2-х т. М.: Росгидромет, 2008. Т.1. С. 174-213. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.voeikovmgo.ru/ru/otsenohnyiy-doklad-izmenenie-klimata-na-territorii-rossiyskoy-federatsii-4.html](http://www.voeikovmgo.ru/ru/otsenohnyiy-doklad-izmenenie-klimata-na-territorii-rossiyskoy-federatsii-4.html). *Примечание:* приведен результат осреднения

Помимо разнообразных воздействий на разные сектора экономики (прежде всего России, но не только ее), ожидаемые изменения вечной мерзлоты некоторые исследователи связывают с опасностью резкого увеличения потока в атмосферу парниковых газов естественного происхождения, содержащихся в вечной мерзлоте, что должно способствовать усилению парникового эффекта. Оценки положительной обратной связи между глобальным потеплением и указанными выбросами парниковых газов варьируют от пренебрежимо малых до катастрофических<sup>25</sup>. Неопределенность усугубляется недостаточным пониманием роли арктических экосистем в глобальном углеродном цикле<sup>26</sup>.

Глобальный характер присущ еще двум последствиям изменений климата в Арктике. Во-первых, возможным изменениям крупномасштабной циркуляции Мирового океана в результате увеличения экспорта пресной воды из Арктики в Северную Атлантику (в частности, возможно ослабление меридионального переноса тепла в Северной Атлантике из низких в высокие широты и его влияние на климат в Европе). Во-вторых, росту уровня Мирового океана вследствие таяния Гренландского ледникового щита, который содержит достаточно воды для подъема уровня до 7 м. При потеплении в интервале 2-5°C это таяние может происходить медленно – многие сотни и даже тысячи лет. Однако не учитываемые в современных климатических моделях динамические процессы в ледниковом щите, по мнению ряда экспертов, могут существенно ускорить поступление массы льда и воды в океан. Количественные оценки указанных факторов в настоящее время весьма затруднены.

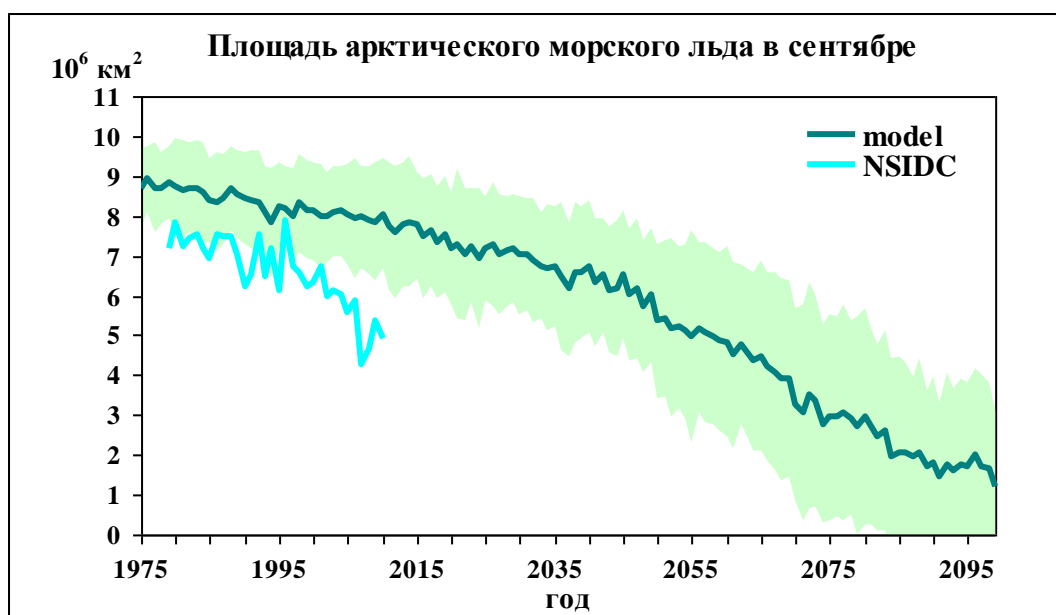
Перечисленные проблемы, без сомнения, исключительно серьезны и важны, прежде всего как факторы значительной неопределенности в оценках будущих изменений климата разных пространственных и временных масштабов. В том числе: будущего арктического льда (десятилетия?); судьбы углерода, содержащегося в вечной мерзлоте (десятилетия, столетия?); глобальных последствий изменений пресноводного бюджета Северного Ледовитого океана (от десятилетий до тысячелетия?); роли динамики ледниковых щитов в подъеме уровня океана (столетия, тысячелетия?).

---

расчета с помощью ансамбля из 16 климатических моделей для сценария A1B; показаны изменения температуры к 2080-2099 гг. по отношению к периоду 1980-1999 гг.

<sup>25</sup> Kattsov, V., Hibbard K., Rinke A. et al. Terrestrial permafrost carbon in the changing climate. ClC/WCRP and AIMES/IGBP White paper, 2009. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.climate-cryosphere.org/documents/doc6\\_CAPER\\_WP\\_final.pdf](http://www.climate-cryosphere.org/documents/doc6_CAPER_WP_final.pdf).

<sup>26</sup> Букварева Е.Н. Указ. соч. С. 62. См. Также: McGuire A.D., Anderson L., Christensen T.R. et al. 2009. Sensitivity of the carbon cycle in the Arctic climate change // Ecological Monographs, 79(4), PP. 523–555. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.amap.no/documents/index.cfm?action=getfile&dirsub=&FileName=McGuire-Arctic\\_C\\_Cycle\\_Review-EcologicalMonographs\\_2009-laser\\_reprint.pdf](http://www.amap.no/documents/index.cfm?action=getfile&dirsub=&FileName=McGuire-Arctic_C_Cycle_Review-EcologicalMonographs_2009-laser_reprint.pdf).



**Рис. 1.3. Эволюция минимальной в сезонном ходе (сентябрьской) площади морского льда в Северном полушарии (млн. кв. км) по данным спутниковых наблюдений (NSIDC) и моделирования (model)<sup>27</sup>**

Этот список вызовов современной климатологии венчает собой фундаментальная проблема предсказуемости климата Арктики. Особенно сложный ее аспект представляет собой предсказуемость на временных масштабах от сезона до десятилетия, т.е. для интервалов времени, в пределах которых антропогенный сигнал слабее естественной изменчивости климата Арктики<sup>28</sup>.

### 1.3. КЛИМАТИЧЕСКИЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ЭКОНОМИКУ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ

Изменение климата уже оказывает серьезное воздействие на природные, хозяйственные и социальные системы российской Арктики. Вероятность усугубления этих воздействий высока. Ряд ожидаемых последствий – крайне негативен. В то же время, потепление

<sup>27</sup> Источник: Там же. *Примечание:* приведен результат осреднения расчета с помощью ансамбля из 13 климатических моделей для климата XX в. и сценария A2 (темно-зеленая линия); показаны межмодельный разброс ( $\pm$  среднеквадратическое отклонение, светло-зеленая область) и данные спутниковых наблюдений (голубая линия).

<sup>28</sup> Этим временным масштабам предсказуемости не только климата Арктики, но и глобальной климатической системы в целом была посвящена состоявшаяся в 2009 г. 3-я Всемирная климатическая конференция. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.wmo.int/wcc3/theme\\_en.php](http://www.wmo.int/wcc3/theme_en.php). См. Также: Murphy, J., Kattsov V., Keenlyside N. et al. Towards Prediction of Decadal Climate Variability and Change // *Procedia Environmental Sciences*. 2010. 1. PP. 287–304. doi:10.1016/j.proenv.2010.09.018. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com).

климата повлечет за собой увеличение части так называемых климатических ресурсов<sup>29</sup> Арктического региона, и улучшение климатических условий его развития<sup>30</sup>, хотя сам регион останется в числе территорий с наиболее суровыми погодно-климатическими условиями.

Вероятные последствия *изменений ледяного покрова Северного Ледовитого океана* важны как для экосистем, так и для экономики, социальной сферы и национальной безопасности<sup>31</sup> Российской Федерации. Наиболее существенными представляются следующие последствия, вероятность которых достаточно высока<sup>32</sup>. Прежде всего, увеличение продолжительности летней навигации и развитие в связи с этим морского судоходства<sup>33</sup>, включая морские перевозки грузов и туризм, в первую очередь по Северному морскому пути. При этом высокая степень изменчивости ледовой обстановки может затруднять многие виды морских операций.

Кроме того, облегчится доступ по морю к природным ресурсам Арктики, включая месторождения энергоносителей на шельфе Северного Ледовитого океана, что откроет новые возможности для развития экономики и одновременно породит дополнительные проблемы для окружающей среды. В частности, населенные пункты и хозяйственные объекты, расположенные в прибрежной зоне, столкнутся с растущим воздействием штормов в сочетании с усугубляющим это воздействие уменьшением ледяного покрова арктических морей. Потепление климата может привести к развитию некоторых рыбных промыслов, включая вылов сельди и трески. При этом районы обитания и пути миграции многих видов рыбы изменятся. В то же время ожидаемые изменения ледяного покрова Северного Ледовитого океана могут резко ухудшить условия и среду обитания некоторых видов фауны, таких, например, как белый медведь.

Одной из важнейших экономических проблем, возникающих в связи с ожидаемыми изменениями ледяного покрова Мирового океана (не только в Северном Ледовитом, но и в Южном океане), является будущее ледокольного флота. Согласно выводам доклада Национального исследовательского совета США, подготовленного в 2005 г. для Комитета по оценке роли и будущих потребностей полярных ледоколов Береговой охраны США и др. ведомств этой страны<sup>34</sup>, а также исследований, выполненных в 2007-2008 г. в России

---

<sup>29</sup> Одно из распространенных определений понятия «климатические ресурсы» таково: «климатическими ресурсами называются запасы вещества, энергии и информации в климатической системе, которые используются или могут быть использованы для решения конкретной задачи в экономике или социальной сфере». См: Энциклопедия климатических ресурсов / Ред. Н.В. Кобышева и К.Ш. Хайруллин. СПб.: Гидрометеоздат, 2005.

<sup>30</sup> См. также The Arctic region in the twenty-first century. A Note by the Director Ditchley 2009/08. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.ditchley.co.uk/page/354/arctic-region.htm](http://www.ditchley.co.uk/page/354/arctic-region.htm).

<sup>31</sup> См., например: Катцов В.М., Мелешко В.П., Чичерин С.С. Изменение климата и национальная безопасность Российской Федерации // *Право и безопасность*. 2007. №1-2. С. 29-37; Порфирьев Б.Н. Глобальные изменения климата: угроза или фактор международной безопасности? // *Проблемы экономической безопасности Евроатлантического региона. Материалы ситуационного анализа в рамках проекта Евроатлантическая инициатива в области безопасности (EASI)*. (Москва, 29 июня 2010 г.). М: ИМЭМО РАН, 2010. С. 40-43

<sup>32</sup> Разработка предложений по концепции Климатической доктрины Российской Федерации. Отчет о научно-исследовательской работе. Главная геофизическая обсерватория им. А.И. Воейкова Росгидромета. СПб., 2005. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.voeikovmgo.ru/download/publikacii/2005/MGO\\_RF\\_climate\\_doctrine.pdf](http://www.voeikovmgo.ru/download/publikacii/2005/MGO_RF_climate_doctrine.pdf).

<sup>33</sup> См., например: Khon V.C., Mokhov I.I., Latif M., et al. Perspectives of Northern Sea Route and Northwest Passage in the twenty-first century // *Climatic Change*. 2010. doi: 10.1007/s10584-009-9683-2.

<sup>34</sup> Polar Icebreaker Roles and U.S. Future Needs: A Preliminary Assessment. Committee on the Assessment of U.S. Coast Guard Polar Icebreaker Roles and Future Needs, Polar Research Board Division on Earth and Life Studies, Marine Board, Transportation Research Board. National Research Council of

СОПС Минэкономразвития РФ, необходимо не только не сокращать, но, напротив, развивать ледокольный флот, включая использование больших ледоколов. В условиях теплеющей Арктики ожидается, с одной стороны, облегчение доступа судов в высокие широты и увеличение экономической и военной активности в этом регионе; с другой – сохранение по меньшей мере сезонного ледяного покрова (хоть и меньшей толщины, сплоченности и протяженности), а также рост количества айсбергов, затрудняющих доступ судов в Северный Ледовитый океан. Ледоколы призваны помочь решать возрастающий круг задач, обеспечивая постоянное присутствие исследовательских и других судов в Арктическом регионе.

Под влиянием потепления климата будет происходить *деградация вечной мерзлоты*, включая увеличение толщины сезонно-талого слоя (рис. 1.4) и отрыв замерзающей части этого слоя от глубинных толщ вечной мерзлоты<sup>35</sup>. Тундровые ландшафты отличаются высокой уязвимостью к внешним воздействиям, и протаивание многолетне-мерзлых грунтов будет сопровождаться их просадками и уменьшением прочностных характеристик, обводнением или обсыханием территории. Это влечет за собой угрозу надежности и устойчивости строительных конструкций и инженерных сооружений, в первую очередь – объектов хозяйственной инфраструктуры и магистральных трубопроводов. Это особенно важно для территории севера Западной Сибири, учитывая низинный и равнинный характер местности с преобладанием грунтов органического происхождения, а также наличие в этом районе крупнейшей газоносной провинции, являющейся основным источником ресурсов газа России.

Более значительному протаиванию подвержены песчаные грунты. Поскольку преобладание таких грунтов в северной части Западной Сибири характерно для русел рек, наиболее уязвимыми из многочисленных видов инженерных сооружений будут портовые объекты и другие сооружения инфраструктуры водного транспорта. Песчаные грунты также преобладают на территории полуострова Ямал, на месторождениях которого в ближайшие годы планируется начать добычу газа.

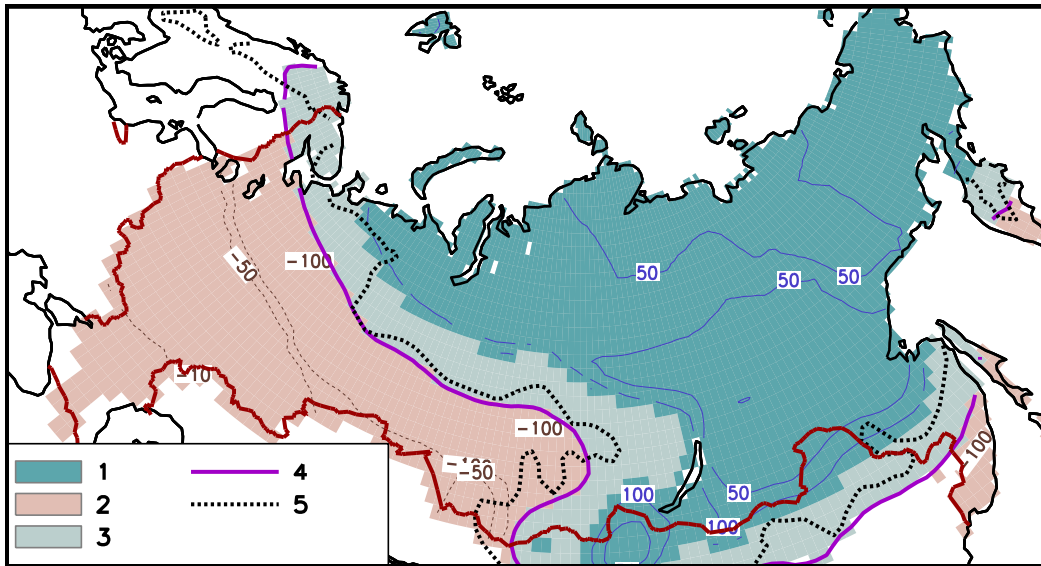
Наиболее значимым и разрушительным по своим возможным последствиям по отношению к сооружениям является полный отрыв верхней кромки многолетне-мерзлых грунтов от толщ реликтовой мерзлоты, расположенных ниже. В этом случае появляется слой талых грунтов, не промерзающих зимой, и свойства многолетне-мерзлых грунтов не будут отличаться от обычных условий, характерных, например, для умеренной климатической зоны Европейской части России. При таком развитии процессов вечная мерзлота сохраняется лишь на больших глубинах, превышающих толщины грунтов, затрагиваемых при инженерно-строительной деятельности. Но в первые десятилетия XXI в. подобные явления наметятся лишь в крайних южных районах зоны вечной мерзлоты, которые сейчас характеризуются как районы островной мерзлоты. Как показывают расчеты, изменение многолетне-мерзлых грунтов в Западной Сибири явится существенным фактором, который окажет воздействие на работу топливно-энергетического комплекса в XXI в.

---

the National Academies. Washington, D.C.: The National Academies Press, 2005. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nap.edu/catalog/11525.html>.

<sup>35</sup> См., например, Павлова Т.В., Катцов В.М., Надёжина Е.Д. и др. 2007: Расчет эволюции криосферы в 20-м и 21-м веках с использованием глобальных климатических моделей нового поколения // Криосфера Земли. 2010. № 2. С. 3-13.





**Рис. 1.4. Деградация вечной мерзлоты на территории России к середине XXI в.<sup>36</sup>**

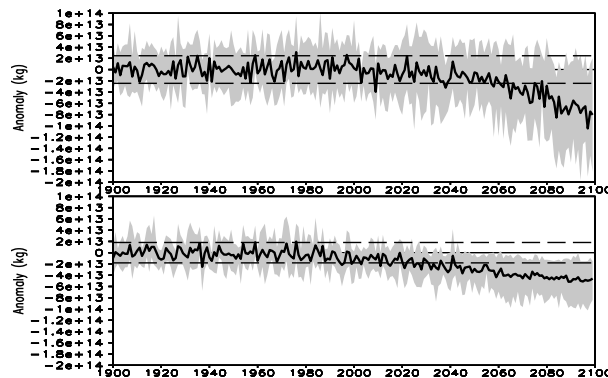
Рассчитанные с помощью ансамбля климатических моделей МГЭИК: (1) зоны сезонного протаивания и (2) сезонного промерзания в середине XXI в. Изолиниями показано уменьшение глубин промерзания и увеличение глубин протаивания (см) по отношению к современному климату (1980-1999 гг.).

(3) зона перехода от режима сезонного протаивания к режиму сезонного промерзания в верхнем 3-метровом слое грунта.

(4) положение границы зоны вечной мерзлоты по модельным расчетам, определяемое как положение нулевой изотермы на глубине 3 м.

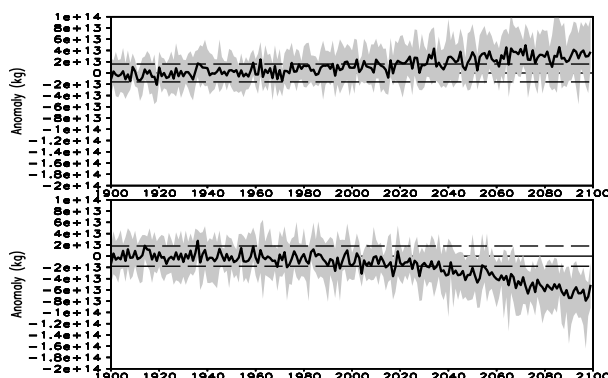
(5) современная наблюдаемая граница зоны вечной мерзлоты.

**а) Обь**

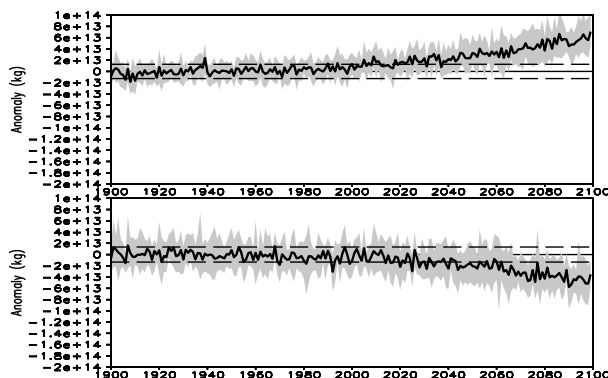


<sup>36</sup> Источник: Мелешко, В.П., Катцов В.М., Говоркова В.А. и др. Изменения климата России в 21-м веке. Оценочный доклад об изменениях климата и их последствиях на территории Российской Федерации. Т.1. С. 174-213.

б) Енисей



в) Лена



март

май

**Рис. 1.5. Эволюция аномалий (по отношению к периоду 1910-1959 гг.) в марте (слева) и мае (справа) интегральной массы снежного покрова суши (кг) в XX и XXI вв. (для сценария A2)**

**на водосборах: (а) Оби, (б) Енисея и (в) Лены <sup>37</sup>**

Ожидаемые изменения гидрологического режима<sup>38</sup> сопряжены с *ростом риска наводнений* в устьях некоторых из рек, впадающих в Северный Ледовитый океан (рис. 1.5).

<sup>37</sup> Источник: Kattsov, V., Govorkova V., Pavlova T., Sporyshev P. Arctic river runoff in the context of global warming: Projections with state-of-the-art global climate models // CliC Ice and Climate News. 2008. No 11. PP. 8-10. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://ipo.npolar.no/newsletters/archive/ice\\_climate\\_2008\\_08\\_no\\_11.pdf](http://ipo.npolar.no/newsletters/archive/ice_climate_2008_08_no_11.pdf). *Примечание:* показана рассчитанная с помощью ансамбля климатических моделей МГЭИК двухвековая – в XX в. и для сценария A2 в XXI в. эволюция аномалий массы снежного покрова суши (кг) в марте и мае на водосборах рек. Кривыми представлены средние по ансамблю изменения массы снега по отношению к базовому периоду 1910-1959 гг., интервал изменчивости для которого обозначен двумя прерывистыми линиями. Выход кривой за границы этого интервала означает, что рассматриваемые изменения в среднем по ансамблю статистически значимы на 5%-ном уровне. Серым цветом выделена область разброса модельных оценок.

<sup>38</sup> См., например, Kattsov, V.M., Walsh J.E., Chapman W.L. et al. 2007: Simulation and Projection of Arctic Freshwater Budget Components by the IPCC AR4 Global Climate Models // J. Hydrometeorology. 2007. N. 8. PP.571-589.; Kattsov, V., Govorkova V., Pavlova T., Sporyshev P., Arctic river runoff in the context of global warming: Projections with state-of-the-art global climate models // CliC Ice and Climate News. 2008. No.11, PP. 8-10. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ipo.npolar.no/newsletters/archive/ice\\_climate\\_2008\\_08\\_no\\_11.pdf](http://ipo.npolar.no/newsletters/archive/ice_climate_2008_08_no_11.pdf).

Как известно, на водосборах в средних широтах максимальный сток наблюдается весной – в период интенсивного таяния снега. Результаты расчетов показывают, что на водосборе Оби на протяжении XXI в. сокращение массы снега к началу весны (март) превышает уменьшение такой массы к концу весны (в мае), тогда как на водосборах Енисея и Лены прогнозируется иная ситуация – заметное увеличение накопленной за зиму массы снега (март) и уменьшение массы снега в мае (т.е. большее количество снега тает за более короткое время). Таким образом, вероятность крупных весенних паводков на этих водосборах на протяжении XXI в. существенно возрастает<sup>39</sup>.

Другие примеры прямых воздействий изменяющегося климата на окружающую среду и население Арктики включают:

- Ускоренную эрозию берегов в результате штормовой активности и даже утрату территорий, в том числе в результате таяния вечной мерзлоты (по некоторым оценкам, уже потерянная часть суши на побережье Северного Ледовитого океана измеряется квадратными километрами).
- Общую тенденцию увеличения продуктивности северных экосистем в течение последних десятилетий при существенной неоднородности этого процесса: если в одних районах продуктивность растет, то в других – снижается<sup>40</sup>.
- Сокращение или исчезновение существующих видов растительных и живых организмов. Так, сокращение ледового периода ведет к уменьшению популяции организмов, в частности отдельных видов фитопланктона, жизнедеятельность которого неразрывно связана с наличием ледовых полей, таких как криль, являющийся основой питания практически всех морских птиц и млекопитающих, благополучие и сама жизнь которых также оказывается под угрозой.
- Согласно некоторым оценкам<sup>41</sup>, при сохранении современных тенденций изменений климата, к концу XXI в. около 20% современной площади тундры и полярных пустынь будут замещены другими типами растительности. Другие изменения касаются замещения некоторых традиционных биологических видов и экосистем пресных и морских вод<sup>42</sup>, в т.ч. в связи с инвазией (вторжением) новых видов растений, насекомых, микроорганизмов, угрожающих некоторым традиционным биологическим видам и экосистемам суши, пресных и морских вод Арктики, а также создают риски и угрозы здоровью и жизни людей работающих или несущих службу в этом регионе;
- Новые угрозы здоровью коренного населения, в том числе из-за изменений жизненного уклада, структуры питания и занятости. В Арктическом регионе социальные последствия климатических изменений, в том числе для здоровья населения, наиболее ощутимы, что связано, в первую очередь, с тем, что здесь находятся районы проживания коренных малочисленных народов Севера, многие из которых по-прежнему занимаются традиционным ведением хозяйства. Эти районы характеризуются, с одной стороны, дефицитом квалифицированной медицинской помощи, с другой стороны, как уже

<sup>39</sup> Мелешко В.П., Катцов В.М., Говоркова В.А. и др. Антропогенные изменения климата в 21-м веке в северной Евразии // Метеорология и гидрология. 2004. № 7. С. 5-26.

<sup>40</sup> См., например, Goetz S.J., Mack M.C., Gurney K.R., Randerson J.T., Houghton R.A. Ecosystem responses to recent climate change and fire disturbance at northern high latitudes: observations and model results contrasting northern Eurasia and North America // Environ. Res. Lett. 2007. Vol. 2. 045031. doi:10.1088/1748-9326/2/4/045031.

<sup>41</sup> В Канадской Арктике к 2100 г. тундровые сообщества карликовых кустарничков будут замещены высокими кустарниками. В Евразии тундра на 10-35% будет замещена тайгой.

Букварева Е.Н. Указ. соч. С. 52

<sup>42</sup> Там же.

отмечалось выше, возможностью проникновения с юга новых инфекционных заболеваний и активизацией старых инфекций в результате изменения ареала возбудителей и других причин<sup>43</sup>.

Особо следует отметить опасность усиления *системного (синергического) эффекта совокупности воздействий*, при котором интегральные последствия отдельных воздействий превышают их сумму. Примером является усугубление антропогенных рисков и угроз хрупким экосистемам Арктики в результате облегчения доступа и интенсификации освоения Арктики, включая загрязнение окружающей среды и уничтожение видов флоры и фауны. При этом специфика российской Арктики – по сравнению с Аляской, севером Канады, Гренландией, арктическими территориями Скандинавских стран – заключается в повышенной значимости социальных рисков (по сравнению с природно-экологическими), учитывая значительно бóльшую численность населения. В российской части Арктики расположены 46 городов и поселков с населением в пять и более тысяч жителей, а также крупнейшие в мире металлургические производства, рудники, горно-обогатительные комбинаты, угольные шахты, полигоны испытаний ядерного оружия, места захоронения радиоактивных отходов и другие экологически опасные объекты.<sup>44</sup>

#### 1.4. ИЗМЕНЕНИЯ КЛИМАТА И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ

Для обеспечения устойчивого развития российской Арктики с учетом фактора изменений климата необходим переход к стратегическому типу планирования, сочетающего долгосрочную перспективу с системным подходом к разработке и реализации экономических программ и отдельных проектов и «встраивающих» указанный фактор в планы развития территорий и производственных комплексов региона. Такая увязка призвана обеспечить снижение негативных последствий и максимальное использование благоприятных возможностей, которые открываются благодаря климатическим изменениям, как непосредственно, так и опосредованно (через внедрение энергоэффективных и энергосберегающих технологий). Кроме того, она должна способствовать укреплению безопасности в арктическом регионе (например, путем развития систем мониторинга и раннего оповещения об опасных явлениях, программы адресной работы с коренными народами и другими особо уязвимыми группами населения Арктики и т.д.) и национальной безопасности России в целом.

Стратегию развития Арктического региона необходимо гармонизировать с общенациональным планом действий, разрабатываемым во исполнение Климатической доктрины Российской Федерации и решения Совета безопасности при Президенте России от 17 марта 2010 года. Необходимо определить территории, производственные комплексы и группы населения страны, особо уязвимые к климатическим изменениям; а также разработать программные меры по смягчению последствий и адаптации к наблюдаемым и прогнозируемым изменениям климата, включая создание финансовых и институциональных механизмов, а также технологий снижения климатических рисков,

---

<sup>43</sup> Влияние глобальных климатических изменений на здоровье населения российской Арктики / Рук. проекта Б.А. Ревич. М: Представительство ООН в Российской Федерации, 2010. С. 4

<sup>44</sup> Там же.

развитие исследований в области климатологии и анализа и оценки эффективности различных мер адаптации. Некоторые из таких мер для региона российской Арктики были разработаны отечественными экспертами под эгидой Программы развития ООН и включают безотлагательные (сроки реализации – 2009-2012 гг.), среднесрочные (2012-2020 гг.) и долгосрочные (до 2050 года) мероприятия (см. табл. 1.1).

Большинство предлагаемых краткосрочных мер не требует значительных инвестиций и может быть интегрировано в уже существующие или разрабатываемые региональные стратегии социально-экономического развития. Для реализации дальнейших шагов потребуются более существенные финансовые вложения, а также вовлечение большего числа сторон на федеральном, региональном и местном уровнях. В то же время, предусматриваемые стратегией долгосрочного развития страны модернизация экономики и переход на инновационный путь развития, вероятно, позволит снизить затраты и сократит сроки осуществления этих задач в будущем.

**Таблица 1.1. Возможные приоритеты политики адаптации арктического региона России к изменениям климата**

Мероприятия	Исполнители	Затраты
Краткосрочные цели (до 2012 г.)		
В развитие Климатической доктрины разработка Национальной стратегии/программы/плана действий в связи с изменением климата	Федеральные органы исполнительной власти	Низкие
Создание специального органа, ответственного за вопросы изменения климата, «чистой» энергетики и разработку климатической политики, в каждом из регионов российской Арктики	Региональные и муниципальные власти	Низкие
Разработка комплексных климатических стратегий для арктических регионов России	Региональные власти, доноры при участии академических кругов, общественных организаций	Низкие
Проведение региональных оценок уязвимости экономики регионов, проблем населения, в том числе коренных малых народов	Региональные власти, доноры при участии академических кругов	Средние
Развитие системы гидрометеорологических наблюдений, создание банков данных, обеспечение к ним доступа пользователей	Федеральные органы исполнительной власти, региональные власти	Средние-высокие

Пересмотр отраслевых нормативных документов, учитывающих погодноклиматические факторы (пример – строительные нормы и правила)	Федеральные органы исполнительной власти	Средние
Проведение инвентаризации антропогенных выбросов и стоков парниковых газов в регионах Арктики и разработка рекомендаций по первоочередным мерам, направленным на снижение выбросов парниковых газов	Региональные власти при участии академических кругов	Средние
Оценка потенциала для экономически эффективного использования возобновляемых источников энергии и мер, стимулирующих их дальнейшее распространение	Региональные власти при участии академических кругов	Низкие
Проведение энергосберегающих мероприятий	Региональные и муниципальные власти	Низкие-средние
Разработка механизмов устойчивого потребления энергоресурсов, в т.ч. выполнение пилотных проектов в этой области	Федеральные органы исполнительной власти, региональные и муниципальные власти, бизнес, общественные организации	Средние
<b>Мероприятия</b>	<b>Исполнители</b>	<b>Затраты</b>
Подготовка пакета предложений по наиболее перспективным проектам развития возобновляемых источников энергии в арктических регионах	Бизнес, федеральные органы исполнительной власти, региональные и муниципальные власти, академические круги	Низкие
Выполнение приоритетных задач в области адаптации и смягчения последствий изменения климата в отдельных секторах	Региональные власти, бизнес, доноры	Средние
Повышение осведомленности населения по проблемам изменения климата и мерам адаптации и смягчения последствий. Проведение образовательных акций для различных целевых групп	Региональные и муниципальные власти, общественные организации, доноры	Низкие
Реализация первых пилотных проектов по адаптации и смягчению последствий изменения климата в регионах Арктики	Доноры при возможном участии региональных бюджетов	Средние
Оценка потенциала для диверсификации источников финансирования приоритетных комплексных климатических проектов и инициатив, создание новых финансовых инструментов	Федеральные органы исполнительной власти, региональные и муниципальные власти, бизнес, доноры	Низкие
Среднесрочные цели (с 2013 по 2020 гг.)		

Реализация комплексных климатических стратегий для арктических регионов России	Региональные власти, бизнес, доноры	Высокие
Разработка и реализация портфеля климатических проектов в арктических регионах	Федеральные органы исполнительной власти, региональные власти, доноры	Высокие
Улучшение качества региональных климатических прогнозов и качества гидрометеорологических наблюдений. Повышение надежности данных	Федеральные органы исполнительной власти, региональные власти	Средние-высокие
Развитие системы страхования рисков от негативных от негативных последствий от изменения климата в приоритетных секторах	Государственно-частное партнерство по страховым компаниям	Средние
Развитие системы страхования «климатических» рисков для (а) объектов собственности; (б) инвестиций; (в) последствий от катастрофических стихийных бедствий	Государственно-частное партнерство по страховым компаниям	Средние
Разработка инновационных систем финансирования мероприятий по адаптации к изменению климата (например, отчисления от сделок на углеродном рынке)	Федеральные органы исполнительной власти, региональные власти, бизнес	Низкие
Реализация крупных региональных программ по повышению энергоэффективности экономики	Региональные власти, бизнес, доноры	Высокие
<b>Мероприятия</b>	<b>Исполнители</b>	<b>Затраты</b>
Осуществление проектов по распространению возобновляемых источников энергии	Федеральные органы исполнительной власти, региональные власти, бизнес, доноры	Высокие
Оценка перспектив внедрения технологий улавливания и хранения углерода на нефтегазоносных месторождениях на шельфе арктических морей России и возможное внедрение пилотной установки по результатам анализа	Федеральные органы исполнительной власти, бизнес при участии академических кругов	Высокие
<b>Долгосрочные цели (с 2020 по 2050 гг.)</b>		
Постоянное совершенствование системы страхования рисков, связанных с изменением климата	Государственное партнерство со страховыми компаниями	Средние
Формирование дополнительных источников финансирования мероприятий по адаптации и смягчению последствий изменения климата (например, за счет введения «адаптационных» и «углеродных» налогов,	Государственное партнерство с финансовыми институтами	Низкие

сборов и пошлин)		
Реализация крупной региональной программы по адаптации к изменению климата	Федеральные органы исполнительной власти, бизнес при участии академических кругов	Высокие
Создание территорий с «нулевым углеродным балансом» (нулевой прирост выбросов) в регионах российской Арктики	Региональные власти, бизнес, доноры	Высокие
Значительное увеличение доли возобновляемых источников энергии в энергобалансе региона	Федеральные органы исполнительной власти, региональные власти, бизнес, доноры	Высокие
Введение региональной системы торговли на выброс парниковых газов	Федеральные и региональные органы исполнительной власти, бизнес, доноры	Средние
Включение практики улавливания и хранения углерода в технологическую цепочку производства энергоресурсов	Федеральные и региональные органы исполнительной власти, бизнес, доноры	Очень высокие

*Источник: Комплексные климатические стратегии для устойчивого развития регионов российской Арктики в условиях изменения климата. С. 26-27*

На всех этапах важная роль должна отводиться просветительской деятельности, а также развитию и укреплению сотрудничества между регионами Арктической зоны России и зарубежных стран. Следует учесть, что многие подходы в области смягчения последствий изменения климата и адаптации уже успешно опробованы в других странах. Также представляется целесообразным использовать опыт и потенциал международных организаций, таких как ПРООН, ЮНЕП, ОЭСР, Всемирный банк и др.

#### 1.5. БУДУЩЕЕ АРКТИКИ КАК ВЫЗОВ КЛИМАТИЧЕСКОЙ НАУКЕ

После впечатляющих достижений мировой климатической науки, включая успех докладов МГЭИК, оцененных в 2007 г. Нобелевской премией мира, некоторые политические и общественные деятели поспешили заключить, что климатическая наука в основном выполнила свои задачи. По их мнению, задачи, стоящие перед наукой о климате, в целом решены и остается уточнить лишь некоторые детали, уже не столь важные для процесса принятия решений.

Другие политики, ухватившись за отдельные (впрочем, крайне немногочисленные) неточности указанных докладов, напротив, подвергли все и вся сомнению, вплоть до полного обесценивания проделанной большой и полезной работы.

Обе крайности представляются абсолютно неприемлемыми. Первая – потому что означает игнорирование сохраняющихся лакун в научном знании, особенно в понимании причин и последствий изменений климата, в прояснении которых дальнейшие



исследования (в том числе Арктики) невозможно переоценить. Вторая – потому что современный уровень научных знаний вполне позволяет говорить о неотложности действий как в части адаптации к текущим и ожидаемым изменениям климата (в том числе в Арктике), так и в части смягчения воздействия человека на климатическую систему (и окружающую среду в целом). Пробелы в понимании происходящего связаны с недостатком данных наблюдений, а также с проблемами моделирования климата. Восполнение этих пробелов является необходимым условием уточнения оценок будущих изменений климата и их последствий, в частности, в Арктике, которые, в свою очередь, являются необходимой предпосылкой для принятия эффективных решений, как в сфере экономики, так и экологии, включая охрану природы.

Выполнение пробелов в понимании происходящих изменений снижает, но не устраняет неопределенность климатических прогнозов. Каков бы ни был прогресс в наблюдениях и моделировании, хаотическая природа климатической системы всегда будет влиять на точность и надежность прогнозов, предопределяя их вероятностный характер. Поэтому принятие решений всегда будет носить характер поиска второго наилучшего варианта и будет связано с рисками просчетов в планировании и реализации мер по смягчению последствий изменений климата, прежде всего – мер упреждающей адаптации наиболее уязвимых регионов, таких как Арктика, к климатическим изменениям. Цена таких ошибок может быть очень высока. Поэтому в целях снижения рисков инвестирование в научные исследования (в частности и в особенности Арктики) одновременно и необходимо, и экономически целесообразно, поскольку позволяет уменьшить неопределенность региональных прогнозов и оценок изменений климата и, соответственно, последствий этих изменений.

Важно в связи обратить особое внимание на существующий в России недостаток знаний фундаментального и прикладного характера, отставание российской науки в области исследований климата от наиболее развитых стран. Последнее усугубляет зависимость России от получения современных данных и знаний о происходящих переменах и оценок будущих изменений климата и их последствий от зарубежных исследовательских центров, находящихся, главным образом, в странах НАТО. Это – уже не только риски для природы, населения, экономики России, но и (потенциальные) угрозы для ее национальной безопасности.

Объективная оценка сложившейся ситуации дана в решении созданного Росгидрометом VI Всероссийского метеорологического съезда <sup>45</sup>: «В последние десятилетия XX в., по мере перехода мировой метеорологической науки в «высокотехнологическую» фазу, наша страна проигрывала в соревновании компьютерных технологий. Смена государственной системы и экономического уклада в начале 1990-х гг. привела к общему кризису отечественной науки, который не преодолен до сих пор. Российская наука потеряла целое поколение исследователей. Начиная с 1990-х гг. российская метеорологическая наука жила, в основном, достижениями предшествующих десятилетий. К началу XXI в. Россия утратила лидирующие позиции в мировой метеорологической науке. На мировом или близком к мировому уровне остаются лишь отдельные направления. Научное сообщество малочисленно и разобщено. Понижился уровень научной экспертизы. Процветает дилетантизм. Как следствие, авторитет науки в обществе и у руководства страны невысок, что снижает возможности науки с должной

---

<sup>45</sup>. Съезд состоялся в 2009 г., почти четыре десятилетия спустя предыдущего, V Всесоюзного метеорологического съезда, организованного еще в СССР в 1971 г. Учитывая, что Всемирная Метеорологическая Организация (ВМО) определяет сферу своей ответственности как «*погода, климат и вода*», VI Всероссийский метеорологический съезд рассмотрел приоритеты отечественной метеорологии в широком смысле, т.е. в контексте исследований климатической системы Земли в целом.

эффективностью влиять на развитие страны и тем самым усугубляет экономические и другие проблемы российского общества». <sup>46</sup> Угроза дилетантизма, угроза дезориентации руководства России в отношении проблемы изменения климата до настоящего времени остается весьма актуальной.

Снижение перечисленных выше рисков и угроз требует конкретных мер со стороны государства, которое лишь недавно всерьез занялось формированием приоритетов своей политики в отношении изменений климата. Это нашло свое отражение в Климатической доктрине РФ, которая была утверждена Президентом Российской Федерации 17 декабря 2009 г. <sup>47</sup> Ее научный фундамент заложен профессиональными исследованиями, проводимыми отечественными и зарубежными климатологами. В самой доктрине особое внимание уделяется научному обеспечению политики Российской Федерации в области климата, включая обеспечение соответствия национальных климатических исследований мировому уровню. Доктрина, помимо прочего, предписывает разработку и реализацию соответствующей государственной стратегии и, на ее основе, федеральных, региональных и отраслевых программ и планов действий, о которых упоминалось выше, в том числе в отношении Арктики.

Основой этих документов должны стать результаты масштабных научных исследований, которые сами по себе являются объектом планирования, причем приоритетным. С этой точки зрения трудно переоценить разработку Комплексного плана научных исследований погоды и климата до 2020 г., выполненную Росгидрометом, совместно с РАН, министерствами образования и науки, экономического развития, МЧС России и другими ведомствами в соответствии с решением Совета Безопасности от 17 марта 2010 г. Комплексный план определяет национальные приоритеты климатических исследований на ближайшее десятилетие.

План включает четыре магистральных и столько же кросс-магистральных направлений исследований («пересекающих» и синтезирующих магистральные направления). Такая матричная структура обусловлена наличием сложных междисциплинарных проблем, связанных с климатом и его изменением. Два из четырех магистральных направлений посвящены решению центральной фундаментальной задачи – прогнозу погоды и климата; два других – оценке последствий погодно-климатических воздействий, включая риски и уязвимость экосистем, населения и экономики к негативным последствиям этих воздействий, возможностей их адаптации к указанным воздействиям и смягчения антропогенного воздействия на климат, а также оценке возможностей использования положительных последствий изменений климата. Три кросс-магистральных направления исследований формируют неразрывную последовательность от мониторинга, к моделированию и обслуживанию и являются ключевыми элементами каждого магистрального направления.

Комплекс погодно-климатических исследований Арктики выделен в самостоятельное кросс-магистральное направление. Это отражает, с одной стороны, значимость данного региона в приоритетах обеспечения национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития. С другой стороны – подкрепляет недавно выдвинутую Россией инициативу проведения Международного полярного десятилетия <sup>48</sup>, призванного стать важным шагом на пути решения центральной задачи климатической науки – предсказания климата.

---

<sup>46</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.meteor.ru/rgm1.aspx?RgmFolderID=085d97bb-4efc-4a88-8748-2c99cd288627](http://www.meteor.ru/rgm1.aspx?RgmFolderID=085d97bb-4efc-4a88-8748-2c99cd288627).

<sup>47</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/6365>.

<sup>48</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <ftp://ftp.wmo.int/Documents/SESSIONS/EC-PORS-1/Doc.7.4%281%29.pdf>.

## ПРАВОВОЙ РЕЖИМ АРКТИКИ

Правовым проблемам Арктики в последнее время стали уделять значительное внимание. Это обстоятельство обусловлено прежде всего тем, что в Арктике обнаружены крупные месторождения природных ресурсов.

Если в прошлом столетии Арктика являлась ареной противостояния двух сверхдержав – СССР и США, то в связи с распадом СССР и исчезновением Организации Варшавского договора ситуация изменилась. А в свете глобального потепления открываются возможности для разработки природных ресурсов Арктики (может быть, в весьма отдаленном будущем), до настоящего времени недоступных из-за суровых климатических условий.

Рассматривая вопросы правового режима Арктики, необходимо иметь в виду, что он зависит также от определения границ Арктики. Обычно под Арктикой понимается северный полярный регион, прилегающий к северному полюсу и ограниченный Северным полярным кругом (66 градусов 33 мин. с. ш.). Этот полярный регион включает сухопутные и морские пространства, а также воздушное пространство над ними.

Сухопутные пространства входят в состав государственной территории, то есть они находятся под суверенитетом соответствующего арктического государства. В связи с этим какие-либо правовые проблемы относительно статуса сухопутных арктических территорий не возникают. В сущности, правовые проблемы принадлежности тех или иных сухопутных территорий почти полностью решены, и межгосударственные споры могут возникать относительно незначительных территорий, а частности, небольших островов.

Использование пространств Мирового океана, в том числе разведка и разработка морских природных ресурсов за пределами действия суверенитета государств определяется общим международным правом. В связи с этим возникает вопрос, распространяется ли общее международное право на арктические морские пространства? Могут ли арктические государства претендовать на осуществление в отношении морских пространств каких-либо особых прав, обусловленных специфическими природными условиями данного региона? Как известно, эти природные условия связаны главным образом с тем, что большая часть арктических морей покрыта в основном дрейфующими паковыми льдами. Именно эти условия обусловили появление секторальной теории (секторального принципа).

### 2.1. СЕКТОРАЛЬНЫЙ ПРИНЦИП

Практика таких арктических государств, как Россия и Канада в первой половине XX в. оказала влияние на развитие международно-правовой доктрины применительно к правовому режиму Арктики, в том числе на возникновение и развитие секторальной теории.

Возникновение этого принципа связывают с действиями Канады, министерство обороны которой в 1903 г. выпустило карту с нанесенными линиями сектора между меридианами 60° и 141° западной долготы и сходящимися в Северном полюсе. Однако секторальный принцип или теория были сформулированы сенатором П. Пуарье, который, выступая в 1907 г. в канадском парламенте, заявил, что все острова и земли, расположенные между 60 и 141 меридианами западной долготы, находятся под суверенитетом Канады.

В 1925 г. было принято дополнение к королевскому указу 1880 г. о северо-западных территориях, в соответствии с которым Канаде передавались все британские владения в Северной Америке. Законами, изданными в 1926 и 1938 гг., был подтвержден суверенитет Канады над островами и землями, расположенными в секторе между 60 и 141 меридианами западной долготы. При этом необходимо отметить, что в названных актах ни слова не говорилось о притязаниях Канады на распространении ее суверенитета на арктические воды сектора.

Иными словами, законодательные акты Канады распространялись только на острова и земли. Это подтверждается следующим заявлением министра Канады по делам Севера и национальным ресурсам, сделанным 3 августа 1956 г. в Палате общин канадского парламента: «Мы никогда не применяли секторальную теорию ко льду. Мы утверждаем, что наш суверенитет действует над всеми арктическими островами. ...На наш взгляд, море, будучи в замерзшем или в своем естественном жидком состоянии, является морем; и наш суверенитет осуществляется над землями и над нашими территориальными водами».<sup>49</sup>

Таким образом, провозглашенный сектор предполагал, что все расположенные в нем острова и земли являются территорией Канады.

В свою очередь Россия в 80-е гг. XIX в. стала уделять особое внимание своим северным владениям. Это проявилось, в частности, в усилении охраны прилежащих к северному побережью морских вод от хищнической добычи морских живых ресурсов иностранными судами.

В начале XX в. активизировалась научно-исследовательская деятельность в арктических районах. Возникла опасность того, что на острова и земли, которые могли быть открыты иностранными экспедициями в арктических морях, прилегающих к российскому побережью, стали бы претендовать как на свои территории иностранные государства. В связи с этим правительство Российской империи в 1916 г. направило иностранным государствам нотификацию. В ней указывалось, в частности, что «значительное число открытий и географических исследований в области полярных стран, от азиатского побережья Российской Империи, произведенное в течение столетий усилиями русских мореплавателей и купцов, недавно пополнилось новейшими успехами» (в результате исследований, проведенных экспедицией А. И. Вилькицкого в 1913–1914 гг. были открыты новые острова и земли). В связи с этим «императорское Российское правительство имеет честь нотифицировать настоящим правительствам союзных и дружественных держав о включении этих земель в территорию Российской Империи».

Далее указывалось, что российское правительство «считает также составляющими нераздельную часть Империи острова Генриетты, Жаннетты, Беннетта, Геральд и Уединения, которые вместе с островами Новосибирскими, Врангеля и иными, расположенными близ азиатского побережья Империи, составляют продолжение к северу континентального пространства Сибири. Императорское правительство не сочло нужным включить в настоящую нотификацию острова Новая Земля, Вайгач и иные

---

<sup>49</sup> Digest of international law. Prepared under the direction of M. M. Whiteman. Vol. 2. Washington, 1963. P. 1267-1268.

различных размеров, расположенные близ европейского побережья Империи ввиду того, что их принадлежность к территории Империи является общепризнанной в течение столетий».<sup>50</sup>

Из этой нотификации можно сделать следующие выводы. Во-первых, правовым основанием включения вновь открытых арктических островов и земель в состав государственной территории Россия считала факт их открытия.

Между тем факт открытия в качестве такого основания признавался лишь в эпоху Великих географических открытий (XV–XVI вв.). Но одного факта открытия даже в то время было недостаточно. Необходимо было продемонстрировать намерение распространить свой суверенитет на новую территорию. Это можно было сделать путем водружения государственного флага, герба или иного символа. Кроме того следовало осуществлять те или иные акты государственной власти.<sup>51</sup> Однако государства редко осуществляли такие акты, что привело к возникновению в международном праве и международной практике концепции фиктивной оккупации. Но уже в XIX в. считалось признанным, что государства должны эффективно осуществлять свою власть, в частности, в виде контроля прежде всего в отношении населения на открытых землях с помощью соответствующего государственного механизма. Такое основание приобретения территорий получило наименование эффективной оккупации.

Однако подавляющее большинство арктических островов и земель в силу суровых природных условий являются в сущности аномальными для нормальной жизни. Поэтому на них отсутствовали постоянные поселения, и соответствующим государствам не требовалось осуществлять постоянный контроль над островами и землями, т. е. осуществлять акты официальной оккупации.

Таким образом, арктические государства, прежде всего Россия и Канада исходили из того, что принцип эффективной оккупации не может быть применен к арктическим островам и землям. Для признания их в качестве составной части государственной территории достаточен был факт открытия и официального объявления об этом.

Во-вторых, из нотификации следовало, что острова и земли в азиатской части Арктики являются естественным продолжением сибирского континентального пространства. В сущности Россия, объявляя эти острова и земли составной частью своей территории, исходила из принципа смежности (принципа прилегания или примыкания).<sup>52</sup>

В-третьих, российское правительство подчеркнуло, что принадлежность России Новой Земли и других островов, расположенных около ее европейского побережья, признана в течение столетий.

Никаких возражений на нотификацию России не поступило. Поэтому можно считать, что государства признали факт открытия как правовое основание для включения арктических островов в состав государственной территории России.

В 1924 г. Народный комиссариат иностранных дел СССР в Меморандуме, направленном США и другим государствам, подтвердил нотификацию России 1916 г. В Меморандуме указывалось, что острова и земли в азиатской арктической зоне составляют «северное продолжение Сибирского материкового плоскогорья».<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Правительственный Вестник. СПб. 1916. № 212. 4 (17) октября.

<sup>51</sup> См., например: Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 1. СПб., 1882. С. 345-346.

<sup>52</sup> См. подробнее: Клименко Б.М. Государственная территория. М., 1974. С.105-109.

<sup>53</sup> Документы внешней политики СССР. Т. VII. М., 1963. С.531-532.

В 20-е гг. XX в. иностранные граждане предпринимали попытки высадиться на советских арктических островах, в частности на острове Врангель, и объявить их принадлежащими другим государствам. Это обусловило принятие более эффективных мер. В 1926 г. Президиум ЦИК СССР издал постановление, которым объявил «территорией Союза ССР, как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, ... расположенные в Северном Ледовитом океане, к северу от побережья Союза ССР до Северного полюса в пределах между меридианом тридцать два градуса четыре минуты тридцать пять секунд восточной долготы от Гринвича, проходящим по восточной стороне губы Вайда,... и меридианом сто шестьдесят восемь градусов сорок девять минут тридцать секунд западной долготы от Гринвича, проходящим по середине пролива, разделяющим острова Ратманова и Крузенштерна группы островов Диомида в Беринговом проливе».<sup>54</sup>

Как следует из приведенного постановления, оно относилось лишь к островам и землям, но не к морским пространствам. Правда, некоторые советские ученые уже в то время полагали, что постановление распространяется и на морские пространства. Так, Е.А. Коровин отмечал, что «по мысли законодателя понятие «земли и острова» обнимает собою и ледяные глыбы и омывающие их воды, ибо в противном случае пришлось бы считать прилегающий к СССР полярный сектор открытым морем, со всеми вытекающими отсюда последствиями».<sup>55</sup>

Впоследствии рядом советских ученых применительно к арктическим морям была выдвинута концепция морей заливного типа, которые должны считаться историческими, в связи с чем на них распространяется суверенитет государства.<sup>56</sup> При этом не учитывалось то обстоятельство, что любые моря являются по отношению к океанам заливами.

До последнего времени в отечественной науке превалировала точка зрения, согласно которой правовой режим арктических морских пространств должен определяться на основе секторального принципа и только пятью арктическими государствами (Россией, Канадой, Норвегией, Данией и США). Обычно такой подход обосновывают наличием особо суровых условий, присущих арктическим морским пространствам, в частности тем, что транспортные морские суда не в состоянии плавать без организованной прибрежным государством специальной ледокольной помощи, ледовой разведки и т. п.<sup>57</sup>

Так, В.Н. Кулебякин считает: «По многочисленному признанию юристов-международников, Северный Ледовитый океан и его окраинные моря совершенно отличаются от других океанов и морей и представляют собой специфический случай с уникальными особенностями с точки зрения правового регулирования. Главная особенность, которая отличает Северный Ледовитый океан от других океанов, заключается в том, что его территория, за исключением лишь некоторых районов, постоянно либо большую часть года покрыта льдами. Именно комплекс исторических, экономических, политических, географических, экологических и других факторов

---

<sup>54</sup> Извещения мореплавателей. 1986 г. Специальный выпуск (Приложение к Выпуску 1 Извещения мореплавателей). Законодательные акты и распоряжения государственных органов СССР по вопросам мореплавания. С.68.

<sup>55</sup> Коровин Е.А. Проблема воздушной оккупации в связи с правом на полярные пространства // Вопросы воздушного права. Вып.1. 1927. С. 110.

<sup>56</sup> См., например, Вышнепольский С.А. К проблеме правового режима Арктической области // Советское государство и право. 1952. № 7. С. 42-43.

<sup>57</sup> См., например, Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана. М.: «Наука», 1974. С.186; Барсегов Ю.Г. Статус Арктики и права России // Арктика. Интересы России и международные условия их реализации. М.: «Наука», 2002. С. 27-28.

позволяет сделать вывод, что арктические морские пространства не могут рассматриваться под тем же углом зрения, что и морские пространства вообще».<sup>58</sup>

В основе позиции ряда российских ученых, выступающих за применение секторального принципа при решении правовых вопросов, лежит утверждение о том, что еще в 1920-е гг. сложилась обычная норма международного права, предусматривающая распределение арктических пространств на секторы по принципу тяготения их к побережьям приполярных государств.

Этой обычной нормой также устанавливается, что сектор находится под юрисдикцией арктического государства, а на острова и земли, находящиеся в этом секторе, распространяется суверенитет соответствующих государств. Целью секторального разделения Арктики стало вполне обоснованное стремление отдельных арктических государств, в частности России, исключить из действия общих установлений международного морского права районы, географические и климатические особенности которых делают их особо значимыми для этих государств.<sup>59</sup>

Имеются и радикальные позиции. Так, по мнению И.Н. Барцица, «Северный Ледовитый океан в своей значительной части представляет ледяную поверхность, а посему может рассматриваться как особый вид государственной территории 5 прилегающих стран мира, которые и разделили океан на полярные сектора, а все земли и острова, а также ледяные поверхности, находящиеся в пределах полярного сектора той или иной страны, входят в состав государственной территории. ... Опорной точкой для рассуждений должно стать утверждение, что еще в 20-е годы XX в. сложилась обычная норма международного права, предусматривающая распределение арктических территорий на секторы по принципу тяготения их к побережьям приполярных государств. Этой обычной нормой устанавливается, что сектор находится под юрисдикцией приарктического государства и на острова и земли, находящиеся в этом секторе, распространяется суверенитет этого государства».<sup>60</sup>

Сторонники данного подхода не приводят в доказательство существования такой обычной нормы какие-либо примеры из практики государств. В сущности, только Канада и Россия придерживаются секторального принципа в отношении прежде всего островов и земель, расположенных в соответствующих арктических секторах. Практика двух государств может привести к возникновению обычной нормы общего международного права, если она будет признана всеми или почти всеми государствами.

Однако другие арктические государства (США, Норвегия и Дания) никогда не признавали секторальный принцип применительно к Арктике. Более того, общему международному праву не известен такой правовой титул, как секторальный принцип.

Исторические, экономические, политические, географические, экологические факторы, необходимость обеспечения безопасности играют значительную роль в международных отношениях и оказывают существенное влияние на развитие международного права. Однако эти факторы (в совокупности либо по отдельности) не признаются в международной практике в качестве правовых оснований для установления особого правового режима для тех или иных морских пространств. Имеется только одно исключение – такие условия имеют определяющее значение для исторических заливов.

---

<sup>58</sup> Кулебякин А.Н. Правовой режим Арктики // Международное морское право / Отв.ред. И. П. Блищенко. М., 1988. С. 139.

<sup>59</sup> См., например, Вылегжанин А.Н. Правовой режим Арктики // Международное право / Отв. ред. А. Н. Вылегжанин. М.: Юрайт, 2009. С.181-192.

<sup>60</sup> Барциц И. Российский арктический сектор. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www/arctictoday.ru>.

Для заливов, на которые государства претендуют как на исторические, международная практика выработала определенные критерии. К ним относятся особое географическое положение морского пространства, его значение для безопасности и экономики прибрежного государства, длительное осуществление над ним актов государственной власти, признание этих актов со стороны других государств и др.<sup>61</sup>

Осведомленность других государств об осуществлении актов власти и признание с их стороны – явное или молчаливое (т. е. отсутствие протестов) – эти условия являются, если ни основными, то одними из тех, которые необходимы для того, чтобы считать то или иное морское пространство историческим.

В международном праве названные критерии являются общепризнанными и в сущности являются юридическими фактами, при наличии которых у прибрежного государства и возникает право на морское пространство как на историческое. Необходимость тех или иных юридических фактов (критериев) либо их совокупности обуславливается положением конкретного морского пространства.

Из арктических государств только СССР и Канада заявляли притязания на некоторые морские пространства как на исторические. Так, в Памятной записке МИД СССР посольству США от 21 июля 1964 г. указывалось, что проливы Дмитрия Лаптева и Санникова, соединяющие море Лаптевых и Восточно-Сибирское море, принадлежат Советскому Союзу исторически. США не согласились с данным заявлением.

Россия в принятом в 1998 г. Законе о внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне установила, что «плавание по трассам Северного морского пути – исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике, в том числе в проливах Вилькицкого, Шокальского, Дмитрия Лаптева и Санникова осуществляется» в соответствии с федеральными законами, международными договорами и правилами плавания по трассам Северного морского пути, утверждаемыми Правительством РФ. Иными словами, Россия заявила притязания на все морские пространства, в том числе и названные проливы, составляющие трассы Северного морского пути, в качестве исторических. Это в свою очередь предполагает, что морские пространства, составляющие трассы Северного морского пути, являются внутренними морскими водами.

Канада претендует на ряд проливов, составляющих Северо-Западный проход и соединяющих море Баффина и Северный Ледовитый океан, как подпадающих под режим внутренних морских вод. К этим водам Канада относит и воды между островами так называемого канадского архипелага. Канада в обоснование своей позиции ссылалась на то, что эти проливы и воды не использовались для международного судоходства.<sup>62</sup> Плавание в этих проливах и водах может осуществляться только с предварительного разрешения Канады.

Такая позиция Канады привела к конфликту с США, которые рассматривали проливы, ведущие через канадские территориальные и внутренние морские воды в Северный Ледовитый океан, в качестве проливов, используемых для международного судоходства. США в 1985 г. поставили Канаду в известность о планируемом проходе своего ледокола «Полярная звезда» из состава береговой охраны. Однако Канада заявила, что, поскольку воды Северо-Западного прохода входят в состав ее внутренних вод, для прохода

---

<sup>61</sup> См. подробнее: Саваськов П. В. Исторические воды в международном морском праве // Морское право и международное торговое мореплавание. Сб. научных трудов. М.: Транспорт, 1987. С. 29-43.

<sup>62</sup> См.: Logan R.M. Canada, the United States and the Third Law of the sea conference. Canadian-American Committee, 1975. P. 94-95.



ледокола требуется получение предварительного разрешения. США с такой позицией не согласились.

Как известно, для прохода через проливы, используемые для международного судоходства, не требуются согласие или предварительное разрешение со стороны прибрежного государства. В конце концов, США и Канада заключили 11 января 1988 г. Соглашение о сотрудничестве в Арктике, в соответствии с параграфом 1 которого «Правительство США обязуется, что плавание ледоколов США в пределах вод, объявленных Канадой в качестве внутренних, осуществляется с согласия Правительства Канады». В параграфе 4 этого соглашения стороны подтвердили, что, независимо от заключенного соглашения, стороны придерживаются различных позиций относительно правового статуса Северо-Западного прохода.<sup>63</sup>

В последние годы в отечественной науке все чаще высказывается мнение, что к арктическим морским пространствам применяются прежде всего нормы Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.<sup>64</sup> При этом Г.Г. Шинкарецкая полагает, что первым в отечественной науке, кто ясно заявил о применимости принципов и норм «международного права в полной мере к морским пространствам Советской Арктики, был А.Л. Колодкин».<sup>65</sup>

Однако еще в справочнике «Международное морское право», изданном в 1985 г. и предназначенном для советских военно-морских офицеров, указывалось: «Правовой режим морских пространств в пределах полярных секторов должен определяться на основе норм международного морского права и с учетом той специфики, которая присуща только этой части Мирового океана».<sup>66</sup> Эта специфика заключается в том, отмечают авторы справочника, что III Конференция ООН по морскому праву приняла во внимание особый характер Северного Ледовитого океана и признала право прибрежных государств принимать специальные меры по предотвращению загрязнения морской среды.

***Анализ Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и иных международно-правовых актов не позволяет сделать вывод о том, что правовой режим морских пространств Арктики должен решаться на основе секторального принципа.***

Нельзя найти подтверждение этого тезиса и в официальной практике Канады и СССР, а теперь и России. Интересно отметить, что на изданных в СССР географических картах секторальная линия отличалась по своей конфигурации от линии государственных границ.<sup>67</sup> Из этого можно сделать вывод о том, что наша страна никогда не рассматривала арктические морские пространства за пределами действия суверенитета в качестве своей территории. С 70-х гг. прошлого столетия в отечественной международно-

---

<sup>63</sup> Proelss A., Müller T. The Legal Regime of the Arctic Oceans // *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Heidelberg Journal of International Law.* Band 68. 2008. Nr. 3. P. 655-656.

<sup>64</sup> См., например: Колодкин А.Л. Арктика // *Международное право* / Отв. ред. В.И. Кузнецов, Б. Р. Тузмухамедов. 2-е изд. М.: Норма, 2007. С. 607-610; Ковалев А.А. Современное международное морское право и практика его применения. М.: «Научная книга», 2003/ С. 217; Волосов М.Е. Международно-правовой статус и режим Арктики // *Международное право.* Изд. 5-е. / Отв. ред. К.А. Бекяшев. М.: Проспект, 2009/ С. 571-582; Малеев Н. Правовой режим Арктики // *Международное право* / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2001. С. 123; Михина И.Н. Международно-правовой режим морских пространств Арктики. Автореферат диссертации на соискание уч. степени к. ю. н. М., 2003.

<sup>65</sup> Шинкарецкая Г.Г. Россия, Арктика, континентальный шельф // *Московский журнал международного права.* 2009. № 1. С. 122.

<sup>66</sup> Глазунов Г.А. Арктика и Антарктика // *Международное морское право. Справочник* / Под ред. Г.С. Горшкова. М.: Военное издательство, 1985. С. 232.

<sup>67</sup> См., например: *Географический атлас.* Главное управление геодезии и картографии МВД СССР. М. С. 100-102.

правовой литературе стало утверждаться мнение, что секторальные границы в Арктике не являются государственными границами.<sup>68</sup>

Таким образом, подход и СССР, и России, и Канады к секторальному принципу одинаков. В провозглашенных секторах эти государства рассматривали как открытые, так и могущие быть открытыми в будущем острова и земли в качестве составных частей государственной территории.

Следует отметить, что вплоть до последнего времени названными государствами не было издано ни одного законодательного акта, провозглашающими какие-либо не предусмотренные международным правом особые права на морские пространства, находящиеся за пределами действия суверенитета.

Нормативно-правовые акты двух арктических государств – России и Канады – установили режим арктических морских пространств, который полностью соответствует действующему международному праву. Поэтому правовой режим арктических морских пространств следует в первую очередь рассматривать в свете общего международного права.

## 2.2. КОНВЕНЦИЯ ООН ПО МОРСКОМУ ПРАВУ 1982 Г.

Основным источником общего международного права применительно к морским пространствам является Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Все арктические государства за исключением США являются ее участниками. США, в свою очередь, участвуют в Женевских конвенциях ООН по морскому праву 1958 г. Здесь необходимо иметь в виду, что многие положения Женевских конвенций о территориальном море и прилегающей зоне, об открытом море и континентальном шельфе с некоторыми изменениями и уточнениями включены в Конвенцию ООН 1982 г. Кроме того положения Женевских конвенций приобрели характер обычных международно-правовых норм. Поэтому можно сказать, что отношения между такими арктическими государствами, как Россия, Норвегия, Канада, Дания, с одной стороны, и США – с другой регулируются не только Женевскими конвенциями 1958 г., но в определенной степени и Конвенцией ООН 1982 г. в качестве источника соответствующих обычных норм международного права.

Согласно Конвенции ООН 1982 г., все пространства Мирового океана подразделяются на внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону, архипелажные воды, исключительную экономическую зону, континентальный шельф, открытое море, Район морского дна. Конвенция содержит ряд положений, относящихся к проливам, используемым для международного судоходства.

Устанавливая названную классификацию морских пространств, Конвенция не делает исключение для какого-либо региона, как, например, Арктика, который по своим физико-географическим условиям отличается от других регионов. Иными словами, правовые проблемы арктических морских пространств следует рассматривать в свете правовой классификации морских пространств, которая закреплена в Конвенции 1982 г. Это обуславливается также и тем, что ни одно из арктических государств не делало официальных заявлений, в частности на III Конференции ООН по морскому праву, относительно необходимости выработки специальных международно-правовых положений, которыми определялся бы особый правовой статус арктических морских пространств.

В 2008 г. представителями пяти арктических государств, в том числе России и США, была принята Илулиссатская декларация, в которой, в частности, указывается, что общее

---

<sup>68</sup> См., например, Жудро А.К., Джавад Ю.Х. Морское право. М.: Транспорт, 1974. С. 150.

международное право предусматривает необходимую основу для реагирования на вызовы, с которыми государства сталкиваются в Арктике – от защиты морской среды до свободы судоходства – и что, следовательно, нет необходимости в разработке «нового всеобъемлющего правового режима для Арктического океана». Иными словами, арктические государства признают, что правовой режим арктических морских пространств определяется Конвенцией 1982 г., другими международными договорами и международно-правовыми обычными нормами.

Поскольку в арктическом регионе нет государств-архипелагов, то положения Конвенции 1982 г. об архипелажных водах неприменимы к этому региону. Поэтому речь может идти только об остальных категориях морских пространств.

Если обратиться к законодательству арктических государств, то оно в полной мере соответствует положениям Конвенции ООН 1982 г. В качестве примера можно взять законодательство России.

В России приняты законы «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» 1998 г., «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» 1998 г. и «О континентальном шельфе Российской Федерации» 1995 г. Законы об исключительной экономической зоне и континентальном шельфе не содержат каких-либо специальных положений, относящихся к арктическим морским пространствам, то есть к пространствам Северного Ледовитого океана.

В других арктических государствах действуют нормативные акты, которые по своему содержанию не отличаются от российских. Здесь интересно заметить, что США установили 200-мильную экономическую зону в 1983 г., т. е. задолго до вступления Конвенции ООН 1982 г. в силу.

Иными словами, законодательство арктических государств соответствует Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Только в законе о территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации учтены особенности арктического судоходства, обусловленные суровыми ледовыми условиями. Как уже было отмечено, в российском законе о внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне имеются положения, касающиеся Северного морского пути и проливов Вилькицкого, Шокальского, Дмитрия Лаптева и Санникова, плавание по которым осуществляется в соответствии со специальными правилами, утверждаемыми Правительством России.

Однако обращает на себя внимание следующее обстоятельство. Как известно, трассы Северного морского пути, «исторически сложившейся национальной единой транспортной коммуникации», проходят не только по внутренним морским водам и территориальному морю, но и в проливах и в исключительной экономической зоне. Отсюда следует, что Россия выдвинула притязания на часть пространств, входящих как в ее исключительную экономическую зону, так и в указанные в законе проливы, в качестве исторических.

Пока не известно о какой-либо реакции иностранных государств на эти положения российского закона. Очевидно, реакция последует, когда будут приняты Правила плавания по трассам Северного морского пути и вытекающие из них акты, касающиеся технических аспектов плавания по указанным трассам.

Канадское законодательство также содержит положения, в которых учитываются особенности арктической морской среды. Эти положения направлены на более эффективную защиту окружающей морской среды в пределах 100-мильной морской зоны.

Между тем, если обратиться к практике Канады, то можно сделать вывод, что она полагает, что у нее имеются определенные специальные права в отношении арктических морских пространств. Это проявилось, в частности, в том, что в 1970 г. был принят Закон о предотвращении загрязнения арктических вод, прилегающих к континенту и к островам Канадской Арктики, а в 1972 г. на его основе были изданы Правила о предотвращении загрязнения арктических вод, Приказ об объявлении некоторых районов арктических вод зонами контроля за безопасностью судоходства и Правила о предотвращении загрязнения арктических вод с судов.

Действие этих актов распространяется на арктические воды в пределах 100 морских миль от ближайшего берега севернее 60-й параллели. Район действия закона разделен на 16 «зон контроля» и для каждой зоны устанавливались сроки, в течение которых разрешалось плавание судов, что зависело главным образом от ледового класса судна.

Для судов, предназначенных для плавания в арктических водах, предусмотрены повышенные требования в отношении проектирования, конструкции, оборудования и комплектования и профессиональной подготовки экипажа. Канадскими властями может быть введена обязательная ледокольная или лоцманская проводка.

Канада избрала 100-мильную ширину морского пространства не случайно. Еще в 1821 г. Россией, когда ей принадлежала Аляска, был издан императорский указ, которым была установлена 100-мильная морская зона вдоль берегов Аляски в Северном Ледовитом океане и Беринговом море. Этим указом в целях предотвращения хищнической добычи китов канадскими и американскими промышленниками и бесконтрольной торговли прежде всего с жителями Русской Аляски запрещалось «всякому иностранному судну не только приставать к берегам и островам, подвластным России, ... но и приближаться к оным в расстоянии менее ста итальянских миль».<sup>69</sup>

На момент принятия указанные канадские акты противоречили действовавшему в то время международному праву. Канада, несомненно, понимала данное обстоятельство. В то же время можно констатировать, что Канада первым из арктических государств стала осознавать, что в международном праве формируется новый принцип, которым предусматривается особая обязанность государств принимать все меры к защите окружающей морской среды, обладающей уникальными природными характеристиками. Особая обязанность обусловлена особенностями, присущими только арктическим морским пространствам. Любое загрязнение окружающей среды Арктики, особенно районов, покрытых льдами, может оказать весьма негативное воздействие на окружающую среду всей планеты.

Международное сообщество согласилось с этим, что нашло отражение в Конвенции ООН 1982 г. Статья 234 Конвенции предусматривает право государств «принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его». Совершенно очевидно, что данная статья применима лишь к арктическим морским пространствам.

В соответствии с данной статьей арктическим государствам предоставлено принимать такие законы и правила, которые могут предусматривать, в частности, специальные требования к конструкции и оборудованию судов, комплектованию экипажа и т. д. Такие

---

<sup>69</sup> Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXV11. № 28747 (итальянская или морская миля равна 1852 м).

требования устанавливаются самими государствами и не требуют согласования с компетентными международными организациями. Эти требования могут действовать, в частности, на всех трассах Северного морского пути, пролегающих как в территориальном море и внутренних морских водах, так и в исключительной экономической зоне России.

Можно констатировать, что законодательство Канады о предотвращении загрязнения арктических вод полностью соответствует современному международному праву.

Другим арктическим государством, которое проявляло особую озабоченность экологическим состоянием арктических морских пространств, являлся СССР. Это проявилось, в частности, в том, что в 1984 г. Президиум Верховного Совета СССР принял на основе упомянутой статьи 234 Указ «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР».

Указом предусматривалось создание, в частности, системы заповедников, заказников, других особо охраняемых территорий (включая морские районы), установление особых правил плавания судов и иных плавучих средств. Правила плавания должны были предусматривать повышенные требования к конструкции судов и иных плавучих средств, к их оборудованию и снабжению, комплектованию и квалификации экипажа. Плавание без лоцманской или иной проводки запрещалось. При этом плавание в пределах морских районов заповедников, заказников и других особо охраняемых территорий может осуществляться только по морским коридорам.

Указом предусматривалось также, что создание, эксплуатация и использование любых искусственных островов, различных установок и сооружений в море разрешаются лишь при условии экологически обоснованного положительного заключения надлежащих государственных органов.<sup>70</sup>

К сожалению, названные меры не были введены в действие. Были введены в действие только Правила плавания по трассам Северного морского пути, утвержденные Министром морского флота СССР 14 сентября 1990 г. Министром транспорта РФ 18 июня 1998 г. был издан приказ № 73, в соответствии с которым Правила плавания по трассам Северного морского пути 1990 г. продолжают действовать. В отечественной литературе также утверждается, что эти Правила не утратили юридическую силу.

Между тем 31 июля 1998 г. был принят закон РФ о внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне, которым, как отмечалось выше, предусматривается утверждение названных Правил Правительством РФ.

В связи с этим возникает вопрос о юридической силе приказа Министра транспорта РФ. Из Конституции РФ 1993 г. следует, что источниками российского права являются Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, международные договоры РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ. В Конституции устанавливается, что указы и распоряжения Президента РФ действуют на всей территории РФ, т. е. они также должны считаться источниками российского права (но Конституция не проводит различие между указами и распоряжениями). А в ст. 92 Конституции устанавливается, в частности, что Правительство РФ издает постановления и распоряжения во исполнение «нормативных указов Президента Российской Федерации». Какие указы Президента РФ считаются нормативными и какова их юридическая сила, Конституция не разъясняет.

---

<sup>70</sup> Извещения мореплавателям. 1986 г. Специальный выпуск (Приложение к Выпуску 1 Извещения мореплавателям). Законодательные акты и распоряжения государственных органов СССР по вопросам мореплавания. С. 81-85.

Но поскольку Конституция РФ не упоминает акты министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, то следует только один вывод: эти акты не являются источниками российского права. В этой связи их действие не может распространяться на территорию государства, а значит и на физические и юридические лица. Их действие ограничивается лишь пределами соответствующего ведомства.

Конституция РФ не содержит положений о праве Федерального Собрания РФ, Президента РФ и Правительства РФ делегировать свои полномочия каким-либо лицам либо органам, либо наделять их специальными полномочиями, не предусмотренными Конституцией РФ. Поэтому Правила плавания по трассам Северного морского пути могут утверждаться только Правительством РФ.

Из изложенного следует, что Правила плавания по трассам Северного морского пути 1990 г. утратили силу в момент вступления в силу Конституции РФ. Иными словами, Россия не использует возможности, предусмотренные ст. 234 Конвенции ООН 1982 г. в части регулирования плавания в целях предотвращения загрязнения арктических морских пространств. Такое положение чревато негативными последствиями для сохранения окружающей среды.

Какие-либо другие акты, которые предусматривали бы особые права, не были изданы ни Россией, ни Канадой. Рассмотренные же акты полностью соответствуют Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Таким образом, можно констатировать, что ***в Арктике действует общее международное право, основным источником которого применительно к морским пространствам является Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.***

Арктические государства, издав соответствующие нормативные акты относительно правового режима морских пространств, находящихся под их суверенитетом и юрисдикцией, тем самым применили и применяют положения Конвенции 1982 г. Кроме того, подача Россией заявки на определение пространственных пределов континентального шельфа и его внешней границы в Северном Ледовитом океане также подтверждает необходимость соблюдения Россией этой Конвенции.

В 2010 г. Россия и Норвегия заключили договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море. В преамбуле договаривающиеся государства прямо ссылаются на Конвенцию ООН 1982 г.

Как известно, в международном праве действует принцип эстоппель, в силу которого арктические государства, признав действие Конвенции ООН 1982 г., не могут претендовать на какие-либо особые права в отношении Арктики, за исключением борьбы с загрязнением морской среды.

Отсюда следует, что и разграничение континентального шельфа, в том числе определение его внешней границы, и разрешение споров должно осуществляться на основе положений Конвенции 1982 г. Как известно, Конвенция 1982 г. предусматривает возможность выбора одного из средств разрешения споров, предусмотренных ст. 287 (Международный трибунал по морскому праву, Международный суд ООН, арбитраж, специальный арбитраж).

Источниками общего международного права применительно к арктическим морским пространствам являются и другие международные договоры. В частности, к ним относятся такие договоры, как Конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г. (с поправками 1962, 1969 и 1977 гг.), Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., измененная Протоколом 1978 г. (Конвенция МАРПОЛ-73/78), Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., Международная конвенция относительно

вмешательства в открытом море в случае аварий, приводящих к загрязнению нефтью 1969 г., Протокол о вмешательстве в открытом море в случае аварий, приводящих к загрязнению моря веществами иными, чем нефть, 1973 г., Международная конвенция об ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ 1996 г., Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г. с изменениями, внесенными Протоколами 1976 и 1988 гг. (Конвенция СОЛАС 74/78), Международные правила предупреждения столкновения судов в море 1972 г. и другие.

Арктические государства обязаны учитывать положения указанных договоров, хотя в то же время они могут в соответствии со ст. 234 Конвенции 1982 г. вводить более строгие требования в целях предотвращения загрязнения морской среды.

### 2.3. ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Общее потепление, которое может привести к уменьшению ледяного покрытия в Арктике, вызовет, как представляется, активное использование, в частности, трасс Северного морского пути. Учитывая хрупкое экологическое состояние Арктики, следует ужесточить Правила плавания по трассам Северного морского пути, прежде всего с целью предотвращения загрязнения морской среды с судов.

В 2002 г. Морской комитет по безопасности, один из органов Международной морской организации (ИМО), утвердил Руководство для судов, осуществляющих плавание в покрытых льдами арктических водах. В 2009 г. это Руководство было одобрено резолюцией Ассамблеи ИМО. Оно носит рекомендательный характер. В нем содержатся положения, касающиеся конструкции, оборудования, пожарной безопасности, особых требований для плавания в ледовых условиях и др. Представляется, что в Правилах плавания по трассам Северного морского пути следует учесть положения данного документа. В настоящее время ИМО создала рабочую группу по разработке проекта Международного кодекса безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах. Данный кодекс, как планируется, должен носить обязательный характер.

Учитывая особую опасность, которую представляют суда с атомной энергетической установкой, необходимо, очевидно, разработать специальные требования для эксплуатации таких судов в ледовых условиях Арктики.

Федеральный закон от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» предусматривает, что судоходство осуществляется в соответствии с Правилами плавания по трассам Северного морского пути, которые утверждаются Правительством РФ. Представляется целесообразным повысить их юридическую значимость и утвердить Правила федеральным законом. Тем самым Россия подтвердит свою особую ответственность перед международным сообществом за экологическое состояние Арктики.

Предполагается, что в недрах арктического континентального шельфа и морского дна за его пределами находятся значительные запасы нефти и газа. Уменьшение ледовой поверхности активизирует деятельность государств по разведке и разработке естественных ресурсов указанных морских пространств. Между тем, как показывает международный опыт, данная деятельность связана с риском загрязнения окружающей среды в результате аварий, вызванных эксплуатацией искусственных островов, сооружений и установок, возведенных для разведки и разработки, прежде всего, месторождений нефти и газа. Возможно, арктическим государствам целесообразно совместно разработать повышенные требования к таким сооружениям снижения опасности возможных аварий с целью сохранения хрупкого экологического равновесия в Арктическом регионе.

## Глава 3

Е.А. Телегина

### **РЕСУРСЫ АРКТИЧЕСКОГО РЕГИОНА: ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ ИХ ОСВОЕНИЯ**

В подписанных в 2008 г. президентом России Д.А. Медведевым Основых государственной политики Российской Федерации в Арктике указано, что полярный регион должен к 2020 году стать «ведущей стратегической ресурсной базой» страны<sup>71</sup>.

В соответствии с энергетической стратегией России на период до 2020 г. приоритетами энергетической политики будут развитие нефтегазовой промышленности на побережье Северного Ледовитого океана и шельфе арктических морей. Стратегическим приоритетным регионом добычи станет полуостров Ямал, а также акватории северных морей России, таких как Баренцево и Карское.

Несмотря на увеличение доли альтернативных и возобновляемых источников энергии в мировом энергобалансе, в перспективе углеводороды по-прежнему будут оставаться основными источниками энергии. Тем не менее, эпоха легкодоступной, легко извлекаемой нефти заканчивается. После 2020 г. это может произойти и с легко извлекаемым газом. Поэтому арктические запасы углеводородов привлекают внимание как своеобразная кладовая будущего.

#### 3.1. РЕСУРСНАЯ БАЗА

В Арктике сосредоточены основные углеводородные ресурсы мирового океана. Запасы углеводорода здесь составляют 58%. При этом в Атлантике по оценкам находится 19%, в Индийском океане – 17%, а в Тихом – всего лишь 6%. В Российском арктическом регионе находится порядка 140 млрд. тонн нефтяного эквивалента (т н.э.) углеводородов, 87 из которых приходятся на природный газ. Основной запас углеводородов, а это порядка 70%, сосредоточен в Карском и Баренцевом морях. Всего же, по предварительной оценке, в российском арктическом шельфе содержится около 100 млрд т н.э. углеводородных ресурсов.

Самые серьезные меры по поискам месторождений на арктическом шельфе предпринимались еще в СССР в конце 70-х годов прошлого столетия. В

---

<sup>71</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>



Баренцевом, Печорском и Карском морях было выявлено более 100 нефтегазоперспективных объектов и открыто 11 месторождений. Среди них – четыре уникальных по запасам газа с конденсатом в Баренцевом и Карском морях, два крупных газовых – в Баренцевом, в том числе Штокмановское, крупное нефтяное и нефтегазоконденсатное – в Печорском, в том числе Приразломное.

С разработкой крупнейших Штокмановского и Приразломного месторождений стали связывать самые радужные перспективы и социально-экономические последствия. Добыча нефти на Приразломном могла быть начата в 1999 г., а по Штокмановскому проекту еще в советские годы был создан международный консорциум с участием Миннефтепрома и крупных зарубежных нефтяных компаний – Коноко (США), Норск-Хидро (Норвегия), Несте, ныне Фориум (Финляндия), намеревавшийся до 2000 г. начать добычу газа. Следует отметить, что это самое крупное по разведанным запасам газа из известных в мире морских месторождений. Промысловое обустройство и разработка его требуют решения сложных технико-технологических проблем из-за превышающих 300 метров глубин моря, тяжелых ледовых условий и удаленности более чем на 550 километров от Мурманского побережья. Кроме того, объем инвестиций, которые потребуются на обустройство месторождения и создание инфраструктуры, оценивается в сумму более 25 млрд. долларов. В настоящее время проект отложен на период после 2016 г.

Необходимо рассмотреть, как оцениваются запасы Арктики, поскольку в суммарную оценку нефтегазового потенциала включаются очень разнородные составляющие:

1) запасы углеводородного сырья — разведанные (на шельфах наиболее высокая категория оценки на текущий момент — C1) и предварительно оцененные (категория C2);

2) локализованные в перспективных объектах-ловушках ресурсы нефти, газа и конденсата, оцененные с различной степенью достоверности (категории C3, D1 и D2), в зависимости от плотности сейсморазведочной сети и наличия близлежащих месторождений, которые могут быть использованы при оценке в качестве аналогов;

3) нелокализованные ресурсы углеводородов, оценивающиеся по самой низкой категории, то есть – вероятностные.

К настоящему времени на шельфах Российской Федерации открыто 45 месторождений, среди них 6 уникальных, запасы каждого из которых превышают 500 млн. т н.э. Сумма запасов этих шести месторождений превышает половину (64%) морских запасов углеводородного сырья в целом. Это – Штокмановское газоконденсатное месторождение в Баренцевом море, Ленинградское и Русановское газоконденсатные, Юрхаровское нефтегазоконденсатное, Каменномысское-море газовое месторождение в Карском море, Лунское нефтегазоконденсатное месторождение в Охотском море.



**Рис. 3.1. Вероятностная оценка залежей нефти в Арктике<sup>72</sup>**

Еще 22% запасов морских месторождений сосредоточено на восьми месторождениях с запасами в интервале 200–500 млн. т н.э.: в Баренцевом море — Ледовое и Лудловское газовые, Долгинское нефтяное; в Карском море — Северо-Каменномыское газовое —; и в Охотском море — Чайво, Пильтун-Астохское и Аркутун-Дагинское нефтегазоконденсатные.

<sup>72</sup> Источник: Final Report U.S. Geological Survey Oil and Gas Resource Assessment of the Russian Arctic. Reston: USGS, 2010.



**Рис. 3.2. Вероятностная оценка залежей газа в Арктике<sup>73</sup>**

Таким образом, подавляющая часть (98%) разведанных (категория C1) и предварительно оцененных (категория C2) морских запасов углеводородов России сосредоточена в 27 уникальных и крупных месторождениях с запасами свыше 60 млн. т н.э.

<sup>73</sup> Источник: Final Report U.S. Geological Survey Oil and Gas Resource Assessment of the Russian Arctic. Reston: USGS, 2010.

**Таблица 3.1. Промышленные месторождения  
Западно-Арктической шельфовой нефтегазоносной провинции**

<b>Месторождение, год открытия</b>	<b>Состояние УВ</b>	<b>Крупность месторождения</b>
	<b>1. Печорское море</b>	
Поморское, 1985	Нефтегазоконденсат	Среднее
Северо-Гуляевское, 1986	Нефтегазоконденсат	среднее
Приразломное, 1989	Нефть	крупное
Варандей-море, 1995	Нефть	среднее
Медынское-море, 1997	Нефть	крупное
Долгинское, 2000	Нефть	крупное
	<b>2. Баренцево море</b>	
Мурманское, 1983	газ свободный	крупное
Северо-Кильдинское, 1985	газ свободный	среднее
Штокмановское, 1988	Газоконденсат	уникальное
Лудловское, 1992	газ свободный	крупное
Ледовое, 1992	Газоконденсат	крупное
	<b>3. Карское море</b>	
Русановское, 1989	газ свободный	уникальное
Ленинградское, 1990	газ свободный	уникальное

*Источник:* [www.bellona.ru](http://www.bellona.ru)

Однако степень разведанности начальных суммарных ресурсов шельфа в настоящее время все еще остается крайне низкой. Разведанные запасы нефти составляют всего лишь 3,75% от начальных суммарных ресурсов нефти российских шельфов. Для газа и конденсата эти показатели составляют 7,85% и 4,28%, соответственно. При этом на арктическом шельфе России запасы углеводородов подготовлены только в морях западного сектора — Баренцевом, Печорском и Карском.

Что касается восточно-арктических морей, в особенности – Восточно-Сибирского и Чукотского, то геологические модели этой обширной части арктического шельфа России и основанные на них количественные оценки углеводородных ресурсов являются довольно приблизительными. Здесь пока еще не пробурено ни одной глубокой скважины. Плотность сети сейсморазведочных работ крайне низка, и, соответственно, подавляющая часть ресурсов оценивается по самой низкой категории — D2.

Таким образом, Россия располагает значительными морскими запасами и ресурсами углеводородов, которые образуют основу развития морской нефтегазодобычи и могут послужить крупнейшим резервом стабилизации, последующего роста и развития топливно-энергетического комплекса страны в целом.

Но, с другой стороны, минерально-сырьевая база континентального шельфа России обладает низкой инвестиционной привлекательностью вследствие неблагоприятного экономико-географического размещения многих месторождений и перспективных районов; недостаточных объемов доказанных (разведанных) запасов и недостаточной изученности ресурсной доли углеводородного потенциала; неурегулированности ряда правовых и нормативных проблем недропользования на шельфе, в том числе и проблемы разграничения морских пространств с сопредельными государствами.

В течение длительного периода негативно сказывалось также отсутствие долгосрочной государственной стратегии в области изучения и освоения углеводородного потенциала континентального шельфа и технического перевооружения отрасли.

Надо отметить также, что изначально работы на арктическом шельфе были ориентированы на поиски, разведку и разработку нефтяных месторождений. Однако в первые же годы стало ясно, что выявление крупных нефтяных месторождений в наиболее доступных для освоения Баренцевом и Карском морях маловероятно. Оказалось, что арктический регион содержит богатейшие запасы газа.

Наиболее перспективными с точки зрения разработки и развития в обозримой перспективе являются, как уже отмечалось выше, Штокмановское и Приразломное месторождения.



**Рис. 3.3. Крупнейшие проекты**

*Штокмановское газоконденсатное месторождение*, расположенное в центральной части шельфовой зоны российского сектора Баренцева моря, было открыто в 1985 г. По разведанным запасам природного газа оно на сегодняшний день является одним из крупнейших в мире. Геологические запасы месторождения составляют 3,9 трлн. м<sup>3</sup> газа и около 56 млн. т газового конденсата.

*Приразломное нефтяное месторождение* расположено на шельфе Баренцева моря. Лицензией на разведку и добычу углеводородов на нем владеет ЗАО «Севморнефтегаз» — стопроцентное дочернее общество ОАО «Газпром». Извлекаемые запасы нефти Приразломного месторождения составляют 46,4 млн. т, что позволяет достичь годового уровня добычи около 6 млн. т.

Существующая в настоящее время система транспортировки углеводородного сырья на европейском Севере России в большой степени ориентирована на перевалку нефти с месторождений Тимано-Печорской провинции, преимущественно посредством танкеров различного дедвейта и с использованием береговых и рейдовых терминалов.

В России сейчас нет ни необходимых технологий, ни особой ледовой техники, ни денег на освоение новых шельфовых месторождений. На Севере фактически нет также и инфраструктуры: электросетей, железных дорог, аэродромов.

Поскольку Россия не обладает необходимыми технологиями для подводного бурения и добычи, к освоению арктических ресурсов необходимо привлекать иностранные компании, для которых сейчас существуют ограниченные условия

для работы. На данный момент они могут выступать только в роли субподрядчиков и поставщиков оборудования.

С некоторыми из проблем освоения арктического региона, например, с отсутствием транспорта и инфраструктуры, сталкиваются и континентальные проекты, например, Тимано-Печора, которая разрабатывается лишь наполовину ее потенциала из-за нехватки транспортных мощностей.

У России уже есть негативный опыт работы на шельфе в сложных климатических условиях – на Сахалине, где форсированные темпы разработки привели к нескольким авариям.

Общей проблемой является высокая капиталоемкость и низкая инвестиционная привлекательность, а также перспективы развития ресурсной базы Ямала. Совокупные разведанные запасы газа на полуострове в три раза превышают запасы Штокмановского месторождения. Две трети их сконцентрированы в трех соседствующих гигантских месторождениях – Харасавэйском, Крузенштерновском и Бованенковском, которые подготовлены к разработке. Если будет начата их разработка, резко возрастет инвестиционная привлекательность Русановского и Ленинградского газовых супергигантов в Карском море, расположенных на глубинах менее 100 м и удаленных от Харасавэя всего на 100-150 км. Извлекаемые запасы этих месторождений по сумме почти вдвое превышают запасы Штокмановского. Несмотря на очень сложную ледовую обстановку, их подводное промысловое обустройство – решаемая проблема. По этой причине общая капиталоемкость освоения обоих месторождений почти вдвое ниже, чем Штокмановского.

Полученные еще в 90-е гг. прошлого века данные свидетельствуют о существовании более высокого нефтегазового потенциала Северо-восточных (Восточная Арктика) морей. Однако по состоянию разведанности и из-за сложности и капиталоемкости освоения весь этот регион является резервом на достаточно отдаленное будущее. Здесь освоение месторождений потребует огромной концентрации капитала и, вероятно, может стать полем деятельности для международных консорциумов под общим контролем России.

### 3.2. СТОИМОСТЬ ОСВОЕНИЯ

Одним из главных является вопрос, сколько будут стоить нефть и газ Арктики? В 2007 г. было официально объявлено, что арктический и дальневосточный шельф будут разрабатывать две государственные компании: «Роснефть» и «Газпром». На эти месторождения распространятся налоговые каникулы по НДС, а иностранных инвесторов госкомпания будут привлекать по своему усмотрению.

По оценке Всероссийского научно-исследовательского геологического нефтяного института (ВНИГНИ) – головного института Федерального агентства по недропользованию, при стоимости нефти менее 100 долл. за баррель и действующем налоговом режиме лишь менее 1% от начальных извлекаемых запасов нефти шельфа Арктики можно отнести к высокорентабельным.

Однако даже при повышении цены на нефть свыше 100 долл. за баррель и с применением налоговых каникул по НДС от семи до десяти лет вкладывать в разработку нефтегазовых проектов на суше вдвое выгоднее, чем в морские проекты.

При действующем налоговом режиме проекты с внутренней нормой рентабельности (ВНР) свыше 10% составляют не более 28 и не менее 8,7% от технически доступных запасов арктического шельфа. А наиболее инвестиционно привлекательными для освоения (при норме рентабельности от 20% и выше) являются не более 70 млн. т нефти арктических акваторий, что составляет менее 1% от начальных извлекаемых запасов этих морей. По газу процент рентабельных ресурсов выше — от 13,5 до 25 трлн. м<sup>3</sup>, или более 50% от общего объема морских рентабельных ресурсов газа.

При введении налоговых каникул по НДС для этих территорий и росте цены на нефть до 100 долл. за баррель ситуация слегка меняется к лучшему: удельная доля высокорентабельных ресурсов возрастает до 1% от начальных извлекаемых запасов шельфа Арктики (до 110 млн. т), но в основном за счет крупных месторождений. Критерию ВНР от 10% отвечают месторождения с запасами от 40 млн. т, а высокорентабельными становятся месторождения от 60—80 млн. т и выше при дебитах выше 400 т в сутки.

При этом инвестиции в разработку 1 т. углеводородов на шельфе северных морей зачастую в 1,5 раза превышают инвестиции в освоение месторождений суши (свыше 650 руб. на 1 т. на море против 470 руб. на 1 т. на суше), а чистый дисконтированный доход от таких проектов почти в 2 раза ниже, чем на суше (около 300 руб. на суше против 165—170 руб. на 1 т. на шельфе).

Расчет экономической эффективности освоения месторождений нефти и газа в Арктике провели эксперты ВНИГНИ для технически доступных и условно технически доступных запасов углеводородов при вариантах подтверждаемости ресурсного потенциала месторождений 100 и 50%. Объем начальных извлекаемых ресурсов в Арктике составляет 9,8 млрд. т нефти и 69,5 трлн. м<sup>3</sup> газа. При этом 5,7 млрд. т нефти и 35 трлн. м<sup>3</sup> газа относится к технически доступным и условно технически доступным для освоения ресурсам.

В 2008 г. были приняты законодательные правила и порядок разработки российского шельфа. Они предусматривают, что правом пользования недрами на шельфе обладают только российские компании, в которых государство владеет не менее 50% уставного капитала, и которые имеют не менее пяти лет опыта работы на шельфе.

Потребности в инвестициях на освоение нефтегазовых месторождений в признанных сегодня границах российского шельфа оцениваются в 62 трлн. руб. в период до 2050 г., из которых 16 трлн. руб. должны пойти в геологоразведку и 46 трлн. руб. — в разработку месторождений. В случае «приращения» российского шельфа запасы возрастут на 880 млн. т нефти и более 6 трлн. м<sup>3</sup> газа. На их геологоразведку потребуется дополнительно почти 3 трлн. руб. и еще 7 трлн. руб. — на разработку. Глобальный экономический кризис сделал выделение этих и без того астрономических средств нереальным. Практически все компании российского ТЭК снижают свои инвестиционные планы, которые к тому же не предусматривали масштабных вложений капитала в континентальный шельф. Тем не менее, Россия стоит перед поистине судьбоносным выбором.

### 3.3. РАЗДЕЛ АРКТИЧЕСКОГО ШЕЛЬФА

Углеводородный потенциал арктического региона вызывал повышенное внимание в предкризисные годы прежде всего в силу обострения конкуренции за



будущие источники нефти и газа, которая уже вполне укладывается во временной горизонт корпоративного стратегического планирования. Глобальное потепление, одним из следствий которого стало таяние ледяного покрова, «обнажает» все новые территории возможного нахождения природных ресурсов. Кроме того, открываются для судоходства, в том числе для транспортировки нефти, нефтепродуктов и сжиженного природного газа (СПГ) новые маршруты.

Оживленные дискуссии в мире были спровоцированы также погружениями российских депутатов в воды Северного Ледовитого океана с водружением российского флага на дно в районе Северного полюса в 2007 г. и заявлениями российской стороны о претензиях на раздел Арктики по хребту Ломоносова.

В 2008 г. было опубликовано исследование Геологической службы США<sup>74</sup>, одной из наиболее авторитетных геологических служб мира, посвященное оценке перспективных запасов нефти и газа в Арктике, которое подтвердило несколько давно известных истин. Во-первых, Арктика вовсе не так богата запасами нефти. Ее предполагаемые неоткрытые запасы составляют всего около 7% известных сегодня доказанных мировых запасов нефти. К тому же эти запасы не сконцентрированы в одном месте, а разбросаны по различным регионам Арктики (примерно треть из них находится на Аляске).

Оценка Геологической службой США ресурсов Арктики основывается на геологических исследованиях и вероятностном моделировании, которые позволяют оценить размеры и количество месторождений неразведанных ресурсов нефти и газа. Ресурсы традиционного газа по вероятностной модели составляют от 21 до 84 трлн. м<sup>3</sup>. К примеру, объем доказанных запасов газа в мире по отчету БиПи за 2009 г. составляет 187 трлн. м<sup>3</sup>.

Доминирует в структуре углеводородных запасов Арктики природный газ – примерно 78%. Здесь, по оценкам американских геологов, сосредоточено около 47 млрд. м<sup>3</sup> неоткрытых газовых запасов, что составляет примерно 26% от его текущих доказанных мировых запасов. Таким образом, Арктика – кладовая не столько нефти, сколько – газа. Это многое меняет, поскольку напряженность с запасами газа в мире значительно ниже, чем с запасами нефти (выше общая обеспеченность человечества запасами газа, они в большей степени распределены по разным странам, есть прямая конкуренция между газом и другими видами топлива, например, углем), а следовательно – градус напряженности «борьбы за ресурсы» будет очевидно ниже.

Как показывает оценка Геологической службы США, та часть Северного Ледовитого океана, на которую в последнее время претендует Россия, – хребт Ломоносова и вообще вся центральная глубоководная часть Арктики с так называемыми абиссальными (провальными) равнинами и срединными океанскими хребтами практически бесперспективна с точки зрения наличия возможных запасов нефти и газа. Основная часть запасов сосредоточена в прибрежной зоне континентального шельфа, причем более 70% оцениваемых неоткрытых запасов природного газа – всего в трех бассейнах: Западно-Сибирском (40%), Восточно-Баренцевом (19%) и Аляскинском (13%). Наиболее перспективные регионы – Карское море и море Лаптевых.

---

<sup>74</sup> Final Report U.S. Geological Survey Oil and Gas Resource Assessment of the Russian Arctic. Reston: USGS, 2010.

Центральная, глубоководная часть акватории Северного Ледовитого океана, согласно оценкам американских геологов, малоперспективна с точки зрения углеводородных ресурсов. Перспективны в основном – шельфовые окраины. Практическое освоение этого региона затруднено из-за больших глубин, недостаточной развитости технологий глубоководного бурения в мире (особенно – в России, где такие технологии просто отсутствуют), а также из-за сложностей извлечения ресурсов в связи с ледовой обстановкой в Арктике. Очевидно, что если углеводородные ресурсы Ледовитого океана и будут добывать с глубин в 4000 метров, расходы на их добычу будут находиться в зоне маргинальной доходности даже при высоких ценах на энергоресурсы. В любом случае разработка имеющихся ресурсов – вопрос следующих десятилетий.

Тем не менее, в борьбу за углеводородные запасы, которые могут быть обнаружены в Арктике, вступают все новые и новые страны. Наступает эпоха очередного мирового передела ресурсной базы. К настоящему моменту свои заявки в специальную комиссию ООН по шельфу помимо России подала Норвегия. США примкнул к ним сразу после ратификации Конвенции по морскому праву 1982 г. Все пять арктических стран имеют примерно равные шансы на отстаивание своих прав на расширение шельфовой зоны в Северном Ледовитом океане. О своей готовности принять участие в разработке шельфа Арктики заявили свыше 20 государств, включая Индию, Бразилию и Южную Корею.

У большинства стран, расположенных в арктической зоне Европы, Азии и Америки, имеются друг к другу территориальные претензии. Канада спорит по поводу морской границы с США. Великобритания делит континентальный шельф Роккоп с Данией и Исландией. Ирландия спорит по поводу континентального шельфа Фарерских островов за пределами 200-мильной зоны с Данией, Исландией и Великобританией.

Осенью 2010 г. был урегулирован спор об акватории Баренцева моря и подписано соглашение о делимитации между Россией и Норвегией.

Как уже упоминалось выше, в последние годы в России после долгого периода сравнительного затишья уделяется повышенное внимание геополитической и экономической роли арктического региона. В 2008 г. Совет безопасности РФ дважды рассматривал вопросы российской стратегии в Арктике. Президент России Д. А. Медведев утвердил " Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу». В этом документе поставлена принципиально важная задача юридического закрепления границ Российской Федерации в Арктике и нормативно-правового обеспечения ее деятельности в регионе.



Рис. 3.4. Зоны национальных интересов в Арктике<sup>75</sup>

*Международное правовое оформление внешней границы российского континентального шельфа в Арктике необходимо для активного освоения природных ресурсов*, ведь этот регион должен стать основной стратегической ресурсной базой России. Уже сейчас Арктика обеспечивает около 11% национального дохода России. Здесь создается 22% объема общероссийского экспорта. В этом регионе добывается более 90% никеля и кобальта, 60% меди, 96% – платиноидов. Но по аналогичным причинам возрастает внимание к арктическим энергоресурсам и со стороны ряда других стран – США, Канады, Норвегии и Дании.

В связи с потенциальным возрастанием роли углеводородных ресурсов Арктики, активизацией на этом направлении дипломатии стран региона и прежде всего России, а также в связи с необходимостью укрепления юридической базы действий в этой области самих Соединенных Штатов в начале 2009 г. США выпустили директиву по национальной и внутренней безопасности<sup>76</sup>. В ней провозглашается, что США в своей политике, «как арктическая страна», имеют разносторонние и насущные интересы в регионе.

<sup>75</sup> Источник: Times Online. 2008. August 6.

<sup>76</sup> National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://georgewbush-hitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html>

Это – первый комплексный документ по политике США в отношении арктического региона. Однако США – единственная страна арктического региона, не ратифицировавшая Конвенцию ООН по морскому праву, на базе которой, собственно, и происходит интенсивное взаимодействие заинтересованных сторон. Сенат США отказывался от ее ратификации из-за опасения потерять часть суверенитета и свободу рук на этом направлении.

Другая проблема для США – неурегулированность некоторых территориальных споров с соседями в северном регионе. С Канадой это – разногласия по пограничной линии в море Бофорта (район богат нефтью и природным газом) и по режиму использования Северо-Западного прохода, соединяющего Атлантический и Тихий океаны и ставшего судоходным в 2007 г. после таяния ледяного покрова.

Канада противится международному режиму использования этого прохода, утверждая, что он входит в ее исключительную экономическую зону. Окончательной ясности в отношении с Россией также нет. Москва до сих пор не ратифицировала двусторонний договор о морской границе 1990 г., условия которого стороны, тем не менее, по умолчанию применяют.

Вместе с тем, директива провозглашает, что США будут сотрудничать с арктическими странами в вопросах геологоразведки, бурения, добычи и их влияния на окружающую среду. Они будут добиваться, чтобы разработка углеводородов в Арктике велась в соответствии с «лучшей практикой» и международными стандартами, а также принципами глобальной энергетической безопасности, принятыми на саммите «восьмерки» в 2006 г. в Санкт-Петербурге.

Важнейшим событием для развития Арктики стало подписание осенью 2010 г. после долгих лет обсуждений российско-норвежского договора о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. В нем юридически закреплены положения рамочного соглашения о принципах разграничения морских пространств, подписанного в ходе визита президента России в Осло в апреле 2010 г.

Договор устанавливает морскую границу, разделяющую исключительные экономические зоны и континентальный шельф России и Норвегии. Бывшая спорная зона площадью 175 кв. км разделена примерно в равной пропорции. В документ включены специальные приложения о сотрудничестве в области рыболовства и добычи углеводородов на трансграничных (находящихся по обе стороны линии разграничения) месторождениях. Этот договор закрыл длившийся несколько десятилетий самый важный нерешенный вопрос между Норвегией и Россией. Подписанию соглашения способствовало желание обеих стран начать разработку углеводородов в ранее спорной акватории, поскольку до сих пор там был установлен мораторий на разведку и добычу полезных ископаемых.

### 3.4. РОССИЙСКАЯ ЧАСТЬ

Для России геополитическая значимость арктической зоны неоспорима. Россия – самая мощная «арктическая экономика мира», к российскому сектору относится около трети всей площади Арктики – это определяющий фактор международного влияния среди стран, претендующих на богатства региона.

Арктику можно рассматривать как глобальный сырьевой потенциал Российской Федерации. Здесь производится около 11% национального дохода России (при доле населения, равной 1 проценту). На Арктику приходится 22% общего объема российского экспорта. В этом регионе сосредоточены основные запасы важнейших полезных ископаемых, которые являются определяющими для развития экономики России:

- **90%** извлекаемых ресурсов углеводородов всего континентально шельфа Российской Федерации (из них 70% – на шельфе Баренцева и Карского морей);

- в арктическом регионе сконцентрирована добыча **91%** природного газа и **80%** общероссийских разведанных запасов газа промышленных категорий;

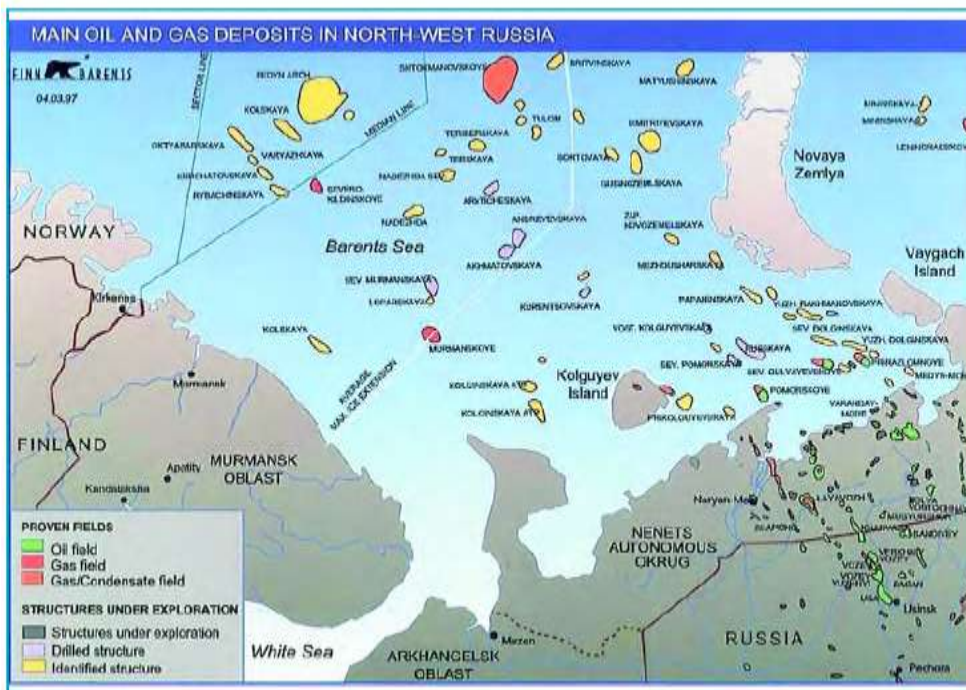
- прогнозируемые запасы углеводородов в глубоководной части Северного Ледовитого океана составляют 15–20 млрд. т. (в переводе на условное топливо). Общая стоимость разведанных запасов минерального сырья недр Арктики по ориентировочным оценкам составляет 1,5–2 триллионов долларов. Однако степень разведанности – чрезвычайно низкая, а уровень освоения ничтожно мал.

Любые проекты, реализуемые в арктическом регионе, как правило, долгосрочные, поэтому государству необходимо заранее определить правила игры и обозначить свои приоритеты в развитии этих территорий. Это позволит бизнесу выработать собственные стратегии развития промышленного потенциала. Инвестиционные процессы в арктической зоне с ее специфическими факторами «северного удорожания», требуют дополнительного стимулирования.

Природно-климатические условия Арктики экстремальны для проживания человека. Здесь низкие в течение всего года температуры (средняя многолетняя изотерма июля составляет  $10^0$  С). Продолжительная полярная ночь и продолжительный полярный день. Ледяной покров морей и рек – более полугода. Частые магнитные бури, сильные ветры и метели, плотные туманы, многолетняя мерзлота. Все это оказывает отрицательное воздействие на здоровье людей.

#### *Специфика арктической зоны.*

С другой стороны, регион как экосистема со специфическим по составу и уникальным по свойствам животным и растительным миром является важной частью биологического разнообразия планеты, утрата которого нанесет существенный урон потенциалу устойчивости экосистем.



**Рис. 3.5. Основные нефтегазовые месторождения Северо-Запада России<sup>77</sup>**

Хозяйственная деятельность и жизнеобеспечение населения требуют дополнительных затрат, связанных с необходимостью компенсировать жесткость природных условий и повышенными транспортными расходами, обусловленными зависимостью от поставок топлива, продовольствия и промышленных товаров по сложным транспортным схемам, с использованием воздушного и водного путей, в том числе – Северного морского пути и малых рек.

**Таблица 3.2. Запасы полезных ископаемых арктического региона**

Природные ископаемые	Расположение
Апатитовый концентрат	более 90% запасов – Кольский полуостров, Таймыр, Якутия, Чукотка
Никель	85% запасов – Норильск, остальное – Кольский п-ов
Медь	около 60% запасов – Норильск, Кольский полуостров
Вольфрам	более 50% запасов – север Якутии, Чукотский АО

<sup>77</sup> Источник: [www.bellona.org](http://www.bellona.org)

Редкоземельные элементы	более 95% – Таймыр, Кольский п-ов, север Якутии
Платиноиды	свыше 98% запасов, Норильск, Кольский п-ов
Олово	более 75% разведанных запасов и 50% прогнозных – Северо-Янское месторождение
Ртуть	основные разведанные запасы – в пределах Яно-Чукотской провинции, на полуострове Таймыр
Золото, серебро	около 90% запасов на Севере, значительная часть – в Арктике – Чукотка, Таймыр, Кольский п-ов
Алмазы	более 99% запасов – Якутия, Архангельская область, Таймырский АО
Марганец	Новая Земля
Хром	Ямало-Ненецком АО и на Кольском полуострове
Титан	на Кольском полуострове

*Источник:* Минэкономразвития.

Что касается трудовых ресурсов, то население в основном состоит из социальных мигрантов, которые проводят в Арктике определенное количество времени, а затем возвращаются в места привычного проживания, и коренных малочисленных народов Севера, доля которых в арктических районах значительно выше, чем в других районах страны. В российской Арктике проживает 9 коренных малочисленных народов Российской Федерации общей численностью около 50 тыс. человек. Это предопределяет наличие по крайней мере двух проблем:

- необходимость обеспечения будущих проектов достаточными трудовыми ресурсами, при этом значительное количество работников должны иметь высокую квалификацию, учитывая высокие технологии и сложное оборудование, которые должны использоваться при реализации проектов;

- необходимость обеспечения прав коренных народов, на территории которых будут осуществляться соответствующие проекты.

К особенностью региона относится региональная инфраструктура, которая создавалась по мере освоения природных ресурсов и развития средств коммуникаций и транспорта – «моногорода», фактически обслуживающие крупные промышленные предприятия, порты либо малонаселенные территории, состоящие из поселений северных народов или образованных на базе геолого- и метеостанций. В целом территория Арктики малопригодна для расселения (за исключением части северных народов), и ее южная граница является исторически обусловленным пределом естественного расселения.

В 2008 г. были утверждены Основы государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 г. и перспективу, а также план мероприятий по их реализации. Было отмечено, что Арктика имеет для России стратегическое значение, так как ее континентальный шельф может содержать около четверти всех шельфовых запасов углеводородов в мире. Использование этих ресурсов – залог обеспечения энергетической безопасности России, решения долгосрочных задач страны и повышения ее конкурентоспособности на глобальных рынках.

Арктика должна стать основной стратегической ресурсной базой России. Для этого необходимо обеспечить защиту национальных интересов на континентальном шельфе, снизить диспропорции в уровне развития арктических территорий по сравнению с другими регионами России, учитывать при этом интересы коренных народов Севера и требования экологической безопасности.

### 3.5. ТРАНСПОРТИРОВКА АРКТИЧЕСКИХ УГЛЕВОДОРОДОВ И РИСКИ ПРОЕКТОВ В АРКТИКЕ

Важным вопросом освоения арктического шельфа является создание и эффективное использование транспортной инфраструктуры. Уже сегодня на севере страны созданы или находятся на различных стадиях проектирования и строительства крупные объекты, обеспечивающие транспортировку морских углеводородов, например:

- крупные трубопроводные системы
- ряд танкерных транспортных систем
- нефтеперевалочный комплекс, терминалы, узлы.

Российское правительство планирует принять Генеральную схему развития трубопроводного транспорта на период до 2020 г. Предполагается, что ее основной стратегической целью будет наращивание пропускной мощности.

Существующая в настоящее время система транспортировки углеводородного сырья на европейском Севере России в большой степени ориентирована на перевалку нефти посредством танкеров различного дедвейта с использованием береговых и рейдовых терминалов. Танкерной перевозкой в основном занимаются региональные компании-операторы, специализирующиеся на морской транспортировке грузов. Конечно, издержки транспортировки по водам Арктики значительно возрастают, ведь большая часть арктического океана покрыта паковым льдом. Требуются ледоустойчивые танкеры и ледокольное сопровождение.

В соответствии с энергетической стратегией России планируется увеличение объемов добываемого газа (до 10%) и нефти (до 36%) за счет ввода новых месторождений на территории континентального шельфа, Восточной и Западной Сибири, что в свою очередь приведет к необходимости наращивания транспортных мощностей: строительства портовых терминалов и развития систем магистральных трубопроводов.

Транспортная стратегия России на период до 2020 г. определяет дальнейшее развитие транспортной инфраструктуры нефтегазового комплекса страны необходимостью формирования новых направлений экспорта российских энергоносителей за счет морских поставок, а также наличия достаточного резерва транзитной способности (повышение конкурентоспособности) и расширения наиболее эффективного трубопроводного транспорта.

Примером успешной реализации проектов в арктическом регионе может служить деятельность компании ЛУКОЙЛ, которая для транспортировки и экспорта морским путем нефти, добываемой компанией на севере Ненецкого автономного округа, осуществила строительство Варандейского терминала.



**Таблица 3.3. Промышленные месторождения  
западно-арктической шельфовой нефтегазовой провинции**

<b>Нефтегрузовые операции</b>		<b>Объемы, тыс. т/год</b>	
<b>Пункты и маршруты</b>	<b>Характеристики</b>	<b>2005 г.</b>	<b>2010 г.</b>
Мурманск	Перевалка нефти с железнодорожного транспорта	2 000	6 000
Варандейский терминал	Погрузка нефти в танкеры через морские трубопроводы и терминалы	2 500	12 000
Печорское море – Кольский полуостров	Перевозка нефти танкерами	2 500	14 700
Архангельск	Погрузка нефти и дизельного топлива в танкеры с берегового терминала	3 200	6 000
Порт «Витино»	Отгрузка нефти и газового конденсата с берегового терминала	3 500	6 000
Белое море – Кольский полуостров	Перевозка нефти танкерами	6 700	12 000
Кольский полуостров	Отгрузка нефти в экспортные танкеры	9 200	26 700
Обская губа – танкер-накопитель «Североморск»	Перевозка нефти танкерами	350	н.д.
О-в Колгуев – Кольский залив	Перевозка нефти танкерами	100	н.д.

*Источник:* www.bellona.ru

Добыча на Южно-Хильчуйском месторождении, запасы которого оцениваются в 70 млн. т нефти, началась в 2008 г. и составляет около 6,5 млн. т в год. Нефть, добываемая на месторождении, транспортируется по нефтепроводу диаметром 530 мм протяженностью 158 км до Варандейского нефтяного отгрузочного терминала мощностью 12 млн. т в год, расположенного на берегу Баренцева моря. Откуда танкерами дедевитом 70 тыс. т, в том числе через плавучее нефтехранилище в Кольской губе, нефть круглогодично доставляется на европейский и североамериканский рынки.

Строительство нефтеперевалочного комплекса в Варандее дает компании возможность с наименьшими затратами экспортировать нефть по кратчайшему морскому пути до европейского и североамериканского рынков, а также иметь инфраструктуру, позволяющую вести обустройство новых месторождений в Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции.

Риски освоения нефтегазовых месторождений арктического шельфа намного выше, чем в других районах. Помимо достоверной оценки запасов и вопросов экологии важно учитывать экономическую рентабельность освоения месторождений, трудные погодные-климатические условия добычи и технологически сложные транспортные магистрали. Среди приоритетных вопросов – применение уникальных технологий и оборудования, а также наличие персонала, умеющего работать с высокотехнологичным оборудованием в тяжелых арктических условиях

Колоссальные инвестиционные потребности, а только Роснефти и Газпрому необходимо 2,5–3 трлн. долл. до 2050 г для освоения арктического шельфа, не позволяют четко определить временные горизонты масштабного арктического прорыва. Вопросы здесь пока больше, чем ответов, но будущее, безусловно, многообещающее.

## АРКТИКА И СТРАТЕГИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ

В политическом отношении окончание холодной войны и развитие сотрудничества России и Запада, несмотря на трудности, задержки и попятные движения, радикально уменьшили вероятность войны между ними. При этом состояние и перспективы эволюции военно-стратегического баланса сил хотя оказывает менее ощутимое влияние на политические отношения сторон, все же сохраняет серьезное значение. Так будет до тех пор, пока Россия и США (НАТО) не станут военно-политическими союзниками или в одностороннем порядке не переориентируют свои вооруженные силы на борьбу с угрозами со стороны третьих стран или экстремистских движений. Такая тенденция просматривается в последнее десятилетие, но еще далека от завершения.

Пока она не утвердится, военно-стратегический баланс сторон будет играть роль в их оценках своей обороноспособности и безопасности, намерений других государств, а в некоторых случаях – влиять на политические отношения. Для примера достаточно вспомнить последствия планов администрации Дж. Буша по развертыванию систем противоракетной обороны (ПРО) в Чехии и Польше в 2006-2008 гг.

Пока же стратегические отношения сторон основываются на модели взаимного ядерного сдерживания с опорой на обоюдную способность нанесения сокрушительного ответного удара. Эта модель была сформирована 40 лет назад (в конце 60-х и начале 70-х гг. прошлого века), и ничего взамен еще не придумано. Новый договор 2010 г. о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ) в очередной раз закрепил эту модель на пониженных уровнях стратегических вооружений России и США.

Военно-стратегическая обстановка в Арктике и Северной Атлантике оказывает огромное влияние на стратегическую стабильность в отношениях между Россией и США, Западом в целом. Не следует закрывать глаза на возникающие здесь проблемы. Тем более недопустимо использовать существующие здесь проблемы для раздувания кампаний о внешней военной угрозе. Проблемы нужно решать в ходе откровенного обсуждения и упорного продвижения вариантов соглашений об ограничении и сокращении вооружений, транспарентности, мерах доверия и военного сотрудничества.

### 4.1. СТРАТЕГИЧЕСКАЯ РЕТРОСПЕКТИВА

В годы холодной войны Арктика наряду с Северной Атлантикой была ареной самого напряженного стратегического ядерного противостояния – как

виртуального (согласно принятым планам действий в ожидавшейся ядерной войне), так и реального.

Несмотря на окончание холодной войны, такое положение дел во многом сохраняется поныне, хотя и на пониженном уровне противостояния. Его сохранению способствуют неизменные геостратегические факторы, логика взаимного ядерного сдерживания, а также динамика военного баланса и влияние военно-технического развития на положение в регионе.

В смысле виртуального противоборства речь идет, например, о запрограммированных в бортовые компьютеры межконтинентальных баллистических ракет наземного базирования (МБР) трассах взаимных ядерных ударов СССР (России) и США. Возможность обмена такими ударами – неотъемлемая часть стратегии взаимного ядерного сдерживания, предполагающей поддержание сторонами потенциала, необходимого для взаимного гарантированного уничтожения. Эти трассы пролегают через северный полярный круг, что максимально сокращает расстояние до военных объектов и административно-промышленных центров двух держав.

На север были обращены главные арктические сектора обзора радиолокационных систем (РЛС) систем предупреждения о ракетном нападении (СПРН): американские в Клэр (Аляска) и Туле (Гренландия), советские – в Оленегорске (Кольский полуостров) и Печоре (Архангельская область).

На арктические азимуты были нацелены системы противоракетной обороны двух держав, хотя их развертывание было прервано Договором по ПРО 1972 г. и ограничено протоколом 1974 г. одним районом для каждой стороны (Гранд Форк в США и Московская область в СССР). После выхода США из Договора в 2002 г. на Аляске была построена новая база перехватчиков ПРО в составе 26 стратегических антиракет типа Джи-Би-Ай (GBI). Правда, по официальной версии они были развернуты не против России, а для перехвата возможных будущих МБР Северной Кореи и Ирана.

По кратчайшему расстоянию через Арктику планировалось нанесение ударов и стратегической авиации двух держав с применением ядерных бомб, а с 70–80-х гг. – крылатых ракет воздушного базирования (КРВБ) большой дальности. Причем рубежи пуска последних тоже пролегали над просторами Северного ледовитого океана (СЛО). Поэтому часть тяжелых бомбардировщиков и танкеров-заправщиков базировалась на арктических аэродромах (например, на Аляске и в Гренландии, на Кольском и Чукотском полуостровах) или должна была пользоваться ими как авиабазами «подскока».

Наряду с «виртуальными войнами» в рамках оперативных планов, северный полярный регион был ареной соперничества вооруженных сил, имитировавших военные действия или подготовку к ним. Над Арктикой регулярно осуществлялись тренировочные полеты дальних и средних бомбардировщиков США и СССР, нередко с имитацией выхода на курс применения ядерного оружия (с разворотом перед границей воздушного пространства вероятного противника). Знаменательно, что через двадцать лет после окончания холодной войны, в сентябре 2008 г. Россия провела полеты 12 стратегических бомбардировщиков в арктическом воздушном пространстве для демонстрации силы после кавказского конфликта августа 2008 г.

Для защиты от стратегической авиации в арктических регионах в СССР, США, а также в Канаде, Гренландии, Исландии и Норвегии были развернуты эшелонированные системы противовоздушной обороны (ПВО) в составе сети РЛС, авиабаз истребителей-перехватчиков и позиций зенитных ракет.

С 1960-х гг. СЛО и Северная Атлантика стали районом боевого дежурства американских и советских атомных подводных лодок с баллистическими ракетами (БРПЛ). На Кольском полуострове были расположены главные базы самого мощного Северного Флота СССР, а теперь – Российской Федерации. Подводные ракетноносцы США выходили в северные моря (включая Берингово и Чукотское) с баз на обоих побережьях страны и в Великобритании (Шотландия). В 70-80-е гг. к ним присоединились английские и французские ракетные атомные подводные лодки.

С увеличением дальности БРПЛ американские стратегические ракетноносцы в 1970–80-е гг. ушли из СЛО и стали дежурить в Атлантике и Тихом океане (дальность ракет Трайдент-2 позволяла наносить удары по территории СССР от берегов Бразилии и Индонезии)<sup>1</sup>.

Советские же и российские ПЛАРБ, которые из-за недостаточной дальности ракет сначала должны были выходить в Северную Атлантику, с увеличением дальности БРПЛ, наоборот, стали преимущественно нести боевое дежурство в СЛО под прикрытием остальных сил и средств Северного Флота и под защитой полярных льдов<sup>2</sup>.

В начале 80-х гг. в Арктике началось периодическое патрулирование американских многоцелевых атомных подводных лодок (АПЛ) с ядерными крылатыми ракетами морского базирования (КРМБ) большой дальности типа «Томахок» (TLAM-N)<sup>3</sup>. А с конца того же десятилетия и советские многоцелевые атомные подводные лодки с КРМБ КР-55 «Гранат» стали выходить из Кольских баз через Баренцево и Норвежское моря в Северную Атлантику<sup>4</sup>.

Кроме того, в северные моря периодически приходили и проводили там учения американские корабельно-авианосные соединения, включая авианосцы с ударной палубной авиацией (истребители-бомбардировщики А-6 и А-7, позднее – А-18), способной нести тактическое ядерное оружие (ТЯО)<sup>5</sup>.

Ввиду активного использования Арктики в качестве района развертывания и транзита стратегических ракетно-ядерных сил морского базирования, а также авианосцев, кораблей и подводных лодок с ТЯО и ядерными КРМБ, СЛО и Северная Атлантика превратились в зону самой интенсивной гонки военно-морских вооружений и военно-морского соперничества. Военно-морская

---

<sup>1</sup> Cochran T., Arkin W., Norris R., Sands J. Nuclear Weapons Databook. Vol.1. U.S. Nuclear Weapons and Capabilities. Cambridge, 1984. PP. 134–148.

<sup>2</sup> Cochran T., Arkin W., Norris R., Sands J. Nuclear Weapons Databook. Vol.4. Soviet Nuclear Weapons. N.Y., 1989. PP. 136–151.

<sup>3</sup> Cochran T., Arkin W., Norris R., Sands J. Nuclear Weapons Databook. Vol.1. U.S. Nuclear Weapons and Capabilities. PP. 184–188.

<sup>4</sup> Cochran T., Arkin W., Norris R., Sands J. Nuclear Weapons Databook. Vol.4, Soviet Nuclear Weapons. PP. 184–185.

<sup>5</sup> Cochran T., Arkin W., Norris R., Sands J. Nuclear Weapons Databook. Vol.1, U.S. Nuclear Weapons and Capabilities. PP. 205–227.

деятельность НАТО и СССР сплелась в огромный и сложнейший «клубок» операций и технических систем.

В этой зоне была создана наиболее эшелонированная система противолодочной обороны (ПЛО) НАТО. В ее состав входили нескольких линий гидроакустического наблюдения (СОСУС) по рубежам Норд-Кап (Норвегия) – о. Медвежий и Гренландия – Исландия – Фарерские о-ва (Великобритания).

Многоцелевые подводные лодки НАТО старались «прицепиться» к советским стратегическим ракетносцам на выходе из баз Кольского полуострова или при проходе через линии СОСУС и сопровождать их на протяжении всего срока боевого дежурства. Ставилась задача уничтожить их противолодочными ракетами и торпедами в случае начала войны, не допустив пуска советских БРПЛ. Лодкам-охотникам помогали надводные корабли, базовая и палубная авиация ПЛО (самолеты типа «П-3 Орион», «С-3 Викинг» и «Нимрод»). Совершенствовались космические средства морской разведки и обнаружения АПЛ (например, по спутному следу-«шлейфу» возмущенной водной среды).

В этой связи главной задачей Северного Флота СССР стало боевое обеспечение советских стратегических подводных лодок. Она решалась путем сопровождения стратегических ракетносцев многоцелевыми атомными подводными лодками с ракетно-торпедным вооружением, которые в мирное время должны были отгеснять подводные лодки НАТО, а в случае войны – атаковать их до того, как они поразят советские ПЛАРБ. Советским многоцелевым подводным лодкам (прежде всего, 949 проекта типа «Курск» и 971 проекта типа «Барс») также ставилась задача поразить авианосцы и другие корабли НАТО, которые могли угрожать стратегическим подводным ракетносцам СССР.

Боевые корабли с управляемым ракетным оружием (УРО), базовые бомбардировщики и самолеты ПЛО с бомбами и ракетами (Ту-142, Ту-22 и Ту-22М3, Ил-38, Бе-12, Су-17, Су-24), а с конца 80-х годов – палубная авиация Северного Флота (Су-33) имели задачу уничтожения авианосцев, кораблей, подводных лодок и авиации, а также баз ВМС и ВВС НАТО на берегах Арктики и Северной Атлантики<sup>6</sup>.

Надводным, подводным и авиационным силам и средствам Северного Флота ставилась также задача поиска, сопровождения, а в случае войны – уничтожения стратегических подводных ракетносцев США и их союзников до осуществления ими пусков БРПЛ.

Вопреки военно-морским историческим небылицам, появившимся в последнее время в российских документальных фильмах, мемуарах и статьях, эту функцию советский ВМФ никогда не мог выполнять достаточно эффективно, если не считать разовых «контактов» с ПЛАРБ вероятного противника. А с ростом дальности БРПЛ США («Поларис-А3», «Посейдон», «Трайдент-1», «Трайдент-2», М-4, М-45, М51.1) и перенесением районов боевого дежурства их ракетносцев из Баренцева в Норвежское море, Бискайский залив, Северную, а затем и Центральную Атлантику эта задача стала практически невыполнимой.

---

<sup>6</sup> Cochran T., Arkin W., Norris R., Sands J.. Nuclear Weapons Databook. Vol.4, Soviet Nuclear Weapons. PP. 272–329.

Соперничество еще более усложнялось, поскольку многоцелевые подводные лодки Северного Флота в условиях большой войны имели задачу выхода в Атлантику для нарушения морских коммуникаций НАТО. По ним военные грузы должны были доставляться из США в Западную Европу (по типу ленд-лизинговых атлантических конвоев второй мировой войны, но теперь против бывшего союзника – СССР).

По некоторым расчетам, в 1967–1993 гг. советские подводные лодки осуществили более 4600 боевых походов (большинство из которых приходилось на Северный Флот) и в общей сложности провели под водой 950 лет (!)<sup>7</sup>. Поэтому перед подводными лодками, кораблями и авиацией НАТО ставилась цель обеспечить противолодочную оборону и преградить путь противнику на Гренландско–Фарерском рубеже.

В начале 1980-х гг. в США появилась весьма шумевшая «Доктрина Лемана-Уоткинса» (по именам министра ВМС и начальника главного штаба ВМС того времени). Она предусматривала всемерное повышение боевой эффективности и активности ПЛО альянса против советских стратегических ракетносцев в Арктике, чтобы «оттянуть» на их защиту многоцелевые подводные лодки СССР из Атлантики и обезопасить морские коммуникации НАТО.

Наконец, авиация, корабли и подводные лодки Северного Флота имели задачу прямого противодействия авианосным и амфибийно-десантным соединениям НАТО с целью помешать нанесению ударов по военной и промышленной инфраструктуре Кольского полуострова и Архангельской области.

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

К счастью, описанные выше силы и планы так и не были проверены «в деле». Однако периодически в Арктике и Атлантике имели место аварии и столкновения атомных подводных лодок СССР и НАТО, чреватые опасностью случайного вооруженного конфликта или по меньшей мере радиоактивного заражения моря.

В мирное время Арктика была полигоном для интенсивных испытаний оружия. Архипелаг Новая Земля был вторым после Семипалатинска (Казахстан) районом испытаний советского ядерного оружия в воздухе, под водой и под землей. В 1958-1990 гг. здесь были проведены около 30% всех ядерных взрывов (224 из 715), в том числе в октябре 1961 г. самый крупный в истории воздушный взрыв авиабомбы мощностью до 58 МТ (в 4 000 раз превзошедшей хиросимскую). Взрывная волна тогда трижды обошла земной шар и выбила стекла в домах на острове Диксон – в 800 км от эпицентра.

Арктика была зоной испытаний баллистических ракет наземного и морского базирования, которые запускались с полигона Плесецк (Архангельская область),

---

<sup>7</sup> Цит. По: Russia on our mind. / Nigren B., Huldt B. et al (Eds). Stockholm: Swedish National Defense College, 2010. P.115.

из акваторий Белого и Баренцева морей по трассам, пролежавшим в том числе над бассейном СЛО.

Деятельность атомного флота и ядерные испытания породили серьезные проблемы радиоактивного загрязнения Кольского полуострова, Новой Земли и окружающих морских акваторий. Эта проблема обострилась в 90-е гг., когда в большом количестве выводились в отстой атомные подводные лодки, отслужившие свой срок или не прошедшие из-за отсутствия финансирования своевременный ремонт. Радиоактивное загрязнение Арктики усиливали отходы атомной промышленности Западной и Восточной Сибири, выносившиеся на север великими сибирскими реками (Обь, Енисей).

#### 4.2. СОВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

За два десятилетия после окончания холодной войны уровни военного противостояния в Арктике существенно снизились. В конце 1980-х гг. Северный Флот СССР имел в своем боевом составе 172 подводные лодки, в том числе 39 с баллистическими ракетами, 46 с крылатыми и 87 с торпедным вооружением. В его составе были 74 крупных боевых корабля УРО и 200 малых и вспомогательных кораблей. Поддержку с воздуха обеспечивали более 400 самолетов разведки и целеуказания, средних бомбардировщиков-ракетоносцев, тактических ударных самолетов и истребителей. Согласно планам того времени, Северный Флот мог быть усилен Балтийским (47 подводных лодок и 50 крупных боевых кораблей) и Тихоокеанским Флотами (122 подводные лодки и 77 крупных кораблей).

Силам СССР противостояли военные флоты США (28 ПЛАРБ, 50 многоцелевых подводных лодок, 7 авианосцев, 90 крупных боевых кораблей и 24 десантных судов, более 700 самолетов) и их союзников по НАТО (10 ПЛАРБ, 65 подводных лодок, 6 авианосцев, 130 кораблей, 350 самолетов)<sup>8</sup>.

В настоящее время Северный Флот насчитывает 22 атомные подводные лодки (в том числе 7 стратегических с БРПЛ, остальные – с крылатыми ракетами и торпедами) и 8 дизель-электрических подводных лодок, 17 крупных боевых (в том числе один авианесущий крейсер, два атомных крейсера и пять десантных судов) и 33 малых и вспомогательных корабля. Морская авиация насчитывает около 100 самолетов (в том числе 30 средних бомбардировщиков-ракетоносцев) и 40 вертолетов. На Кольском полуострове дислоцированы мотострелковая бригада, бригада морской пехоты, зенитно-ракетный полк и погранвойска, недавно возвращенные на арктическое побережье РФ.

США располагают в Атлантике 6-ю стратегическими подводными лодками с БРПЛ «Трайидент-2» (580 ядерных боеголовок). Еще две лодки типа «Огайо» скоро войдут в строй после переоснащения на 308 КРМБ «Томахок» большой дальности в неядерном оснащении. Великобритания и Франция добавляют по 4 ПЛАРБ (350-450 боеголовок) к морским стратегическим силам Запада в Северной Атлантике.

В надводном флоте США 4 авианосца (около 360 самолетов), 49 крупных боевых кораблей, многие из которых оснащены неядерными крылатыми ракетами большой дальности, и 14 десантных судов, а также 25 многоцелевых атомных

---

<sup>8</sup> Collins J. US-Soviet Military Balance 1980-1985. N.Y., 1985. PP. 145–148.



подводных лодок с КРМБ разных модификаций и торпедами. Наибольшая часть этих сил может быть быстро и беспрепятственно переброшена в Северную Атлантику и Арктику. Союзники по НАТО могут дополнить эти силы 15 АПЛ, 70 дизельными подводными лодками, 6 авианосцами, более чем 100 крупными боевыми кораблями, примерно 200 боевыми самолетами базовой и палубной авиации.

Военно-технический прогресс существенно увеличил боевую мощь и эффективность систем оружия и военной техники. Но этот процесс шел и во время холодной войны наряду с количественным наращиванием военных потенциалов. После окончания холодной войны вооруженные силы существенно сократились в количественном отношении. Замедлился процесс их модернизации. Заметно снизилась интенсивность военной деятельности – коэффициент напряженности боевого дежурства стратегических и многоцелевых подводных лодок (т.е. процент постоянно развернутых АПЛ в море), масштабы и периодичность военно-морских учений, интенсивность полетов авиации. Россия и страны НАТО активно сотрудничали (особенно в 1990-е гг.) в том, что касается безопасной утилизации отслуживших российских АПЛ, хранения и вывоза облученного ядерного топлива, ликвидации ракет, перевозок ядерных боеприпасов, повышения сохранности ядерных хранилищ.

Тем не менее, стратегические силы России в новых условиях сталкиваются с рядом трудностей, что создает проблемы с точки зрения обеспечения российской национальной безопасности и стратегической стабильности.

#### 4.3. ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

В узкопрофессиональном смысле стратегическая стабильность означает такой устойчивый военный баланс сил держав и союзов, при котором первый ядерный удар с какой-либо стороны невозможен, ибо он не способен предотвратить адекватное возмездие в ответном ударе другой стороны. В силу отмеченных выше геостратегических, оперативных и военно-технических обстоятельств положение в Арктике оказывает исключительное влияние на состояние стратегической стабильности в отношениях между Россией и США (НАТО).

##### *Стратегические ракетносцы РФ.*

Морская составляющая российских стратегических ядерных сил (СЯС) состоит из 13 ПЛАРБ и 208 БРПЛ. Из них в боевом составе Северного флота состоят 6 ПЛАРБ типа «Дельфин» (проекта 667 БДРМ) с ракетами РСМ-54 (несущими по 4 боезаряда РГЧ). Тихоокеанский флот располагает 5 более старыми атомными подводными ракетносцами типа «Кальмар» (667 БДР) с БРПЛ типа РСМ-50 (по 3 боеголовки). На всех 11 лодках развернуто в сумме 176 ракет и 624 боеголовки.

Помимо этого в состав Северного Флота входит одна подводная лодка типа «Тайфун» (проект 941 «Акула»), которая используется в качестве испытательной платформы для новых БРПЛ РСМ-56 «Булава-30» и потому тоже засчитывается в заявленном составе российских СЯС как несущая 20 ракет. (Еще две такие подводные лодки состоят в резерве.) В состав СЯС входит новая подводная лодка типа «Юрий Долгорукий» (проект 955) с 12 ракетами. Она проходит ходовые испытания, но пока не оснащена новой ракетной системой РСМ-56 «Булава-30», под которую была построена.

Стратегические АПЛ Северного Флота составляют 15% всех стратегических сил РФ по носителям и 13% – по ядерным боезарядам. В ближайшее десятилетие из-за истощения технического ресурса будут выведены в отстой все ПЛАРБ Тихоокеанского Флота и будут сокращаться устаревшие МБР, вследствие чего общее число носителей СЯС снизится до 400-500, а боезарядов – до 1500 (что соответствует Пражскому Договору СНВ 2010 г.).

Главная «инновационная» морская стратегическая программа – строительство новых подводных лодок проекта 955. Одна из них была спущена на воду на Северном морском предприятии (СМП) в Северодвинске – главном судостроительном заводе атомного флота России. Еще три находятся в разных стадиях строительства. Все они планируются для развертывания на Тихоокеанском Флоте вместо 5 устаревших лодок проекта 667 БДР (база Вилучинск, Камчатка). Для Северного Флота планируется вторая очередь новых ракетносцев, но срок ее строительства – до 2020 г. – едва ли реалистичны.

Проблемы появились в связи с неуспешными испытаниями новой БРПЛ РСМ-56, половина (7) пусков которой были неудачными. Поэтому для новых атомных ракетносцев пока нет ракеты. По этой причине строительство четвертой ПЛАРБ периодически откладывалось. При успешном завершении испытаний БРПЛ «Булава-30» вероятные объемы финансирования едва ли позволят ввести в строй до 2020 г. больше 3 ПЛАРБ проекта 955. Одновременно идет переоснащение стратегических подводных лодок Северного Флота на модифицированные БРПЛ типа РСМ-54 («Синева»), которые в перспективе могут быть оснащены 10-ю боеголовками каждая.

До конца десятилетия доля морских стратегических сил Северного Флота в российских СЯС по носителям и боезарядам может заметно возрасти. Однако, как правило, только одна подводная лодка (64 боезаряда в настоящее время, в перспективе – до 160) постоянно находится на боевом дежурстве в море, хотя часть лодок в базах тоже может поддерживаться в готовности к запуску ракет «от стенки». В 80-е гг. из 60 советских ПЛАРБ 10–12 ракетносцев постоянно находились на боевом дежурстве в море (600-700 боеголовки), из них преобладающая часть (60-70%) – в Арктике под защитой полярных льдов и Северного Флота.

В условиях нынешней глубокой разрядки политической напряженности даже ограниченного потенциала подводных ракетносцев Северного Флота на боевом дежурстве достаточно для надежного сдерживания и обеспечения стратегической стабильности. Однако противолодочные силы НАТО вносят большую неопределенность в оценки стратегической достаточности, затрудняя процесс ядерного разоружения.

Противолодочная деятельность надводных кораблей и авиации стран НАТО в регионе была свернута ввиду уменьшения численности сил и средств их флотов, а также из-за прекращения походов российских стратегических ракетносцев за рубежи ПЛО Нордкап-Медвежий и Гренландия-Фареры. Выход российских многоцелевых АПЛ в Северную Атлантику тоже свернут до единичных походов. Однако патрулирование многоцелевых атомных подводных лодок стран НАТО у выхода из баз и в районах боевого дежурства российских ПЛАРБ продолжается. Малошумность американских АПЛ, видимо, не всегда позволяет российским

ракетоносцам и другим силам и средствам флота обнаружить факт такого сопровождения.

Так, в 2000 г. многоцелевой атомный подводный ракетоносец проекта 949 «Курск», пытаясь произвести пуск экспериментальной торпеды, вероятно, не подозревал, что находится под «опекой» американской и двух британских подводных лодок, которые первыми зарегистрировали взрыв на нем.

Продолжающееся патрулирование подводных лодок НАТО вблизи баз Северного Флота и в арктических морях создает постоянную угрозу инцидентов и аварий атомных лодок, чреватых обострением политической напряженности и пагубными экологическими последствиями.

В Арктике могут постоянно патрулировать АПЛ Атлантического Флота США (всего их – 25) и их союзников по НАТО (15 АПЛ). Для боевого обеспечения боевого дежурства российских ПЛАРБ имеется только 16 многоцелевых АПЛ с ракетно-торпедным вооружением. Надводные боевые корабли России теперь редко выходят в море, да и то главным образом для «демонстрации флага» народам далеких южных стран, а не для придания устойчивости боевому дежурству своих ПЛАРБ в Арктике.

По планам министерства обороны РФ к 2020 г. все стратегические ракетоносцы проекта 667 БДРМ будут выведены из боевого состава. В течение последующего десятилетия Северный Флот в лучшем случае получит взамен 4 ПЛАРБ из второй очереди постройки лодок 955 проекта (типа «Юрий Долгорукий»)⁹. С учётом российских сил боевого прикрытия ПЛАРБ и сил ПЛО НАТО в Арктике, выживаемость морских стратегических сил РФ будет под большим вопросом.

Это создаст серьезную проблему для поддержания стратегической стабильности в целом, поскольку морская составляющая СЯС имеет смысл только в том случае, если она остается самым неуязвимым компонентом сил стратегического ядерного сдерживания. Поэтому для предотвращения ослабления стратегической стабильности и продолжения курса на ядерное разоружение в последующие 20 лет нужны меры договорно-правового характера, выходящие за рамки традиционных договоров по СНВ.

#### *Стратегические ракетоносцы США.*

Другая проблема стратегической стабильности проистекает из обретения американскими стратегическими подводными лодками (и отчасти английскими и французскими ПЛАРБ) растущего потенциала контрсилового (разоружающего) удара по российским СЯС. Хотя подводные лодки типа «Огайо» с БРПЛ «Трайдент-2», как правило, не развертываются на боевом дежурстве в Арктике, такая возможность у США сохраняется.

При нынешнем сочетании точности и мощности ядерных блоков США (до 500 кт у боеголовок W-88 «БРПЛ «Трайдент-2» и 120 м их кругового вероятного отклонения) можно иметь полную уверенность в поражении высокозащищенных шахт МБР двумя боеголовками. Что касается российских грунтово-мобильных МБР, то и для них главная угроза – мощные боеголовки на части ракет «Трайдент-2» (типа W-88 числом в 400 единиц), которые накрывают большую площадь района оперативного развертывания систем «Тополь», «Тополь-М» и

---

⁹ Модернизация подводного флота // Национальная Оборона. 2010. N 9 (54). С. 1.

«Ярс». Об аэродромах тяжелых бомбардировщиков и базах стратегических подводных лодок говорить вообще не приходится – они поражаются наверняка.

При подходе трех–четырёх из шести–восьми ПЛАРБ США (290–380 боеголовок) из Атлантики к арктическому побережью России большинство баз и районов развертывания МБР и СЯС будут в досягаемости для ядерного удара. Численность российских носителей СЯС (т.е. целей для удара) сокращается из-за массового устаревания систем, развернутых в 70–80-е гг. прошлого века. Состояние российской ПЛО и в прежние времена, и тем более теперь не позволяет рассчитывать на своевременное обнаружение и уничтожение ракетносцев «Огайо» с БРПЛ «Трайдент-2» с целью предотвращения разоружающего удара. Россия не обладает аналогичным потенциалом в отношении США. Это может стать фактором снижения стратегической стабильности, препятствием для дальнейшего сокращения стратегических и тактических ядерных вооружений и потому должно быть предметом особых соглашений.

#### 4.4. ВОЗДУШНО-КОСМИЧЕСКАЯ УГРОЗА

Новая российская военная доктрина, опубликованная в феврале 2010 г., определяет в качестве одной из главных задач Вооруженных Сил «...обеспечение противовоздушной обороны важнейших объектов Российской Федерации и готовность к отражению ударов средств воздушно-космического нападения»<sup>10</sup>. Поскольку орбитальных систем оружия пока нет и в ближайшее время их развертывание не предвидится, под средствами воздушно-космического нападения подразумеваются крылатые и баллистические ракеты в неядерном снаряжении. Наведение высокоточных обычных вооружений (ВТО) большой дальности обеспечивают космические информационные системы. Арктика и в этом отношении будет иметь определяющее значение.

Как отмечает Е. Мясников, «высокоточное оружие, состоящее на вооружении в США, уже в настоящее время может применяться для поражения широкого класса целей, включая стационарные хорошо укрепленные объекты (подземные бункеры, укрепленные сооружения, мосты) и бронированные мобильные цели (танки, бронированные машины, артиллерия). При обеспечении достаточно точных целеуказаний существующие типы кассетных боеприпасов могут эффективно поражать мобильные наземные МБР. По отношению к ВТО уязвимыми могут оказаться и существующие шахтные пусковые установки (ШПУ)»<sup>11</sup>.

Развитию высокоточного оружия, обеспечивающих информационных технологий и инфраструктуры в США отводится ключевая роль. Появляются новые доктринальные установки. Задачи, которые ранее возлагались на ядерное оружие, постепенно перекладываются на неядерные ВТО<sup>12</sup>. Иллюстрацией указанной тенденции является появление оперативно-стратегической концепции «Быстрый глобальный удар», которая предусматривает поддержание способности в

<sup>10</sup> Военная доктрина Российской Федерации. 5 февраля 2010 г. [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/461](http://news.kremlin.ru/ref_notes/461).

<sup>11</sup> Мясников Е. Контрсилловой потенциал высокоточного оружия // Ядерное распространение: новые технологии, вооружения и договоры / Под ред. А. Арбатова, В. Дворкина. М., 2009. С. 107.

<sup>12</sup> Обзор состояния и перспектив развития ядерных сил США // Зарубежное военное обозрение. 2002ю N 4ю С. 2-20

кратчайшие сроки наносить с большой дистанции высокоточные удары по объектам в любой точке земного шара<sup>13</sup>.

Еще в 1990-е гг. были осуществлены программы переоснащения части стратегических бомбардировщиков США под неядерные задачи. Сейчас в составе ВВС США насчитывается 94 самолета В-52Н, 67 – В-1В и 20 – В-2<sup>14</sup>. Руководство ВВС США планирует в среднесрочной перспективе сохранить парк В-2 и В-1В, но уменьшить количество В-52Н до 56, из которых 44 – поддерживать в высокой боевой готовности<sup>15</sup>.

ВМС США завершают переоборудование четырех ПЛАРБ типа «Огайо» в носители неядерных КРМБ большой дальности (более 600 единиц). Известно, что ВВС и ВМС США ведут научно-исследовательские разработки по созданию эффективных боеголовок обычного типа для оснащения стратегических баллистических ракет<sup>16</sup>. В обозримый период максимальное количество крылатых ракет большой дальности на стратегических носителях и многоцелевых АПЛ США может достичь 2900 единиц<sup>17</sup>. При этом предполагается, что для нанесения обезоруживающего удара по России могут использоваться лишь малозаметные носители (самолеты типа "СТЕЛС", КРМБ на многоцелевых и стратегических подводных лодках и КРВБ)<sup>18</sup>. Если будут реализованы предлагаемые программы развертывания баллистических ракет с боеголовками обычного типа, то количество боеприпасов, способных угрожать объектам СЯС России, может возрасти еще на 100-200 единиц<sup>19</sup>.

Россия не создает аналогичную угрозу для США или их союзников. Все ее КРМБ большой дальности предназначены для размещения на многоцелевых АПЛ и имеют ядерное оснащение. Для удара по США, Великобритании и Франции этим лодкам пришлось бы преодолевать рубежи плотной ПЛО НАТО. Высокоточные неядерные КРВБ пока только испытываются в России, а тяжелые бомбардировщики для них или имеются в небольшом количестве (14 самолетов Ту-160) или физически устарели (Ту-95). Демонстрационные полеты российской авиации над Арктикой с 2008 г. на профессиональный взгляд лишь продемонстрировали их уязвимость. Каждый раз их сопровождали на расстоянии

---

<sup>13</sup> Gen. James E. Cartwright, Commander, U.S. Strategic Command, Statement Before the Senate Armed Services Committee Strategic Forces Subcommittee on Strategic Forces and Nuclear Weapons Issues in Review of the Defense Authorization Request for Fiscal Year 2006, April 4, 2005.

<sup>14</sup> Young S., Gallery of USAF Weapons, Air Force Magazine, May 2007

<sup>15</sup> Statement of Maj. Gen Roger Burg before the Senate Arms Services Committee, Subcommittee on Strategic Forces, March 28, 2007.

<sup>16</sup> Дьяков А., Мясников Е., "Быстрый глобальный удар" в планах развития стратегических сил США, Центр по изучению проблем разоружения, энергетики и экологии при МФТИ, 2007 г., С. 9.

<sup>17</sup> Мясников Е. Контрсиловой потенциал высокоточного оружия. С. 105-128.

<sup>18</sup> Возможности применения авиабомб и тактических управляемых ракет типа «воздух–земля» по стратегическим целям ограничиваются их дальностью, которая не превышает 300 км. Поскольку носителям такого оружия при атаке стратегических объектов придется действовать в зоне, хорошо защищенной средствами ПВО, из существующих средств доставки такую задачу способны выполнить лишь стратегические бомбардировщики-«невидимки» В-2. Корабли с КРМБ будут с большой вероятностью обнаружены на подходе к рубежам пуска.

<sup>19</sup> Существующие планы ВМС США предполагают развертывание до 4 боеголовок обычного типа на каждой из 28 БРПЛ «Трайдент» (по 2 БРПЛ на каждой из 14 подводных лодок). ВВС США рассматривают вариант развертывания нескольких десятков МБР «Минитмен-2» или «МХ» в обычном оснащении. См.: Дьяков А., Мясников Е. «Быстрый глобальный удар» в планах развития стратегических сил США. С. 9.

прямой видимости истребители НАТО, что вызывало восторг российских СМИ, хотя это означало, что в боевой обстановке бомбардировщики уже были бы сбиты (ракеты «воздух-воздух» имеют дальность перехвата цели до 200 км).

Хотя США отрицают, что их потенциал ВТО большой дальности направлен против России, в случае гипотетического воздушно-космического нападения бомбардировщики и подводные лодки будут атаковать российские СЯС, пункты управления и объекты СПРН с арктических азимутов для обеспечения наибольшей досягаемости до целей. Но не следует преувеличивать их эффективность как средства контрсилового удара, подрывающего российский потенциал ядерного сдерживания. Помимо политической сомнительности сценариев массированного воздушно-космического нападения немало вопросов вызывает и военная сторона дела.

В отличие от контрсилового ядерного удара, массированное применение ВТО потребует достаточно длительного времени для подготовки (даже приготовления к операциям против неизмеримо более слабых противников, таких как Ирак, Югославия или Афганистан, потребовали нескольких месяцев). Эту подготовку будет невозможно скрыть, и другая сторона будет иметь время для перевода своих ядерных сил и средств, СПРН, системы боевого управления и сил общего назначения в повышенную боевую готовность.

Сама операция по применению ВТО против стратегических сил была бы гораздо более протяженной по времени (как минимум, несколько дней, а не несколько часов), что оставляет другой стороне возможность уже в ходе воздействия применить выжившие средства СЯС в соответствии с ее заявленной военной доктриной. Агрессор никогда не сможет быть уверен, что нападение с применением ВТО не повлечет за собой ядерный ответ, тем более что российские системы СПРН не смогут отличить неядерные ракетные атаки от ядерных.

Тем не менее, американский потенциал ВТО представляет определенную военно-стратегическую проблему для России. Пока у нее есть внушительные средства ядерного сдерживания, прямую военную угрозу массированного применения ВТО против РФ не следует преувеличивать (как и возможность планируемых американских систем ПРО отразить ответный ядерный удар). Однако развертывание неядерных ВТО большой дальности будет создавать трудности для ядерного разоружения и сотрудничества держав.

*Во-первых*, помимо превосходства НАТО над Россией по силам общего назначения в Европе развертывание ВТО будет препятствием для переговоров о нестратегическом (оперативно-тактическом) ядерном оружии РФ и США (ТЯО). Такое оружие будет рассматриваться Москвой как противовес американским системам ВТО (в качестве средства ударов по передовым базам ВВС и группировкам флота США) и как инструмент асимметричного сдерживания «угрозы воздушно-космического нападения». Применение ТЯО уже на ранней стадии в ответ на агрессию с применением ВТО более вероятно, чем нанесение ответного удара стратегическими ядерными силами, которое повлечет стратегический ядерный удар другой стороны.

*Во-вторых*, развертывание американских высокоточных систем будет дополнительным препятствием для сотрудничества России и США в области ПРО. Сейчас в российских военных кругах развитие систем ПРО, ПВО и ракетно-космической обороны (РКО) выдвигается в первую очередь не как средство

защиты от ракет «стран-изгоев» или террористов, а для «отражения воздушно-космического нападения». Последнее, очевидно, подразумевает агрессию именно со стороны США и их союзников. В оперативно-техническом плане было бы чистым абсурдом, если бы Россия создавала две параллельные системы ПРО: одну вместе с НАТО для защиты от третьих стран и террористов, а другую – против НАТО для отражения ее вероятного воздушно-космического нападения.

#### 4.5. ДОГОВОРНО-ПРАВОВОЕ УКРЕПЛЕНИЕ СТАБИЛЬНОСТИ В АРКТИКЕ

Сокращение стратегических ядерных вооружений в одностороннем порядке или на договорной основе не должно повышать возможность разоружающего и снижать потенциал ответного удара, для которого предназначены ПЛАРБ. Процесс ядерного разоружения должен не ослаблять, а укреплять стратегическую стабильность в интересах безопасности обеих сторон.

##### *Стратегические ядерные вооружения.*

Сокращение на порядок числа российских ПЛАРБ, в том числе на севере, уменьшение их количества на боевом дежурстве до 1-2 единиц и снижение возможностей Северного Флота по их защите затрагивает стратегическую стабильность в отношениях России и США.

В годы холодной войны, несмотря на соглашения о сокращении и ограничении стратегических вооружений (ОСВ-1, ОСВ-2, СНВ-1), увеличение контрсилового потенциала, повышение эффективности ПВО и наращивание возможностей ПЛО негласно принимались сторонами как узаконенное соревнование в «естественной» борьбе за стратегические преимущества. Предложения СССР об ограничении ПЛО отвергались как противоречащие принципу «свободы морей» и неконтролируемые. Однако теперь, когда речь идет о продвижении по пути радикальных мер ядерного разоружения и о сотрудничестве прежних противников в передовых военно-технических сферах (СПРН, ПРО, ПВО), продолжение старых «игр» под предлогом сакраментального принципа «свободы мореплавания» не может быть оправдано.

Прежде всего это относится к Арктике, если ставится задача превратить ее в регион международного сотрудничества по добыче природных ресурсов и использованию новых морских коммуникаций.

*Первое.* Для обеспечения безопасности боевого дежурства российских ПЛАРБ было бы целесообразно в рамках следующего этапа переговоров по СНВ или параллельно с ними договориться о запрещении любой противолодочной деятельности НАТО восточнее рубежа Нордкап-Медвежий. Контроль за выполнением соглашения применительно к надводным кораблям и авиации ПЛО может достаточно надежно осуществляться с помощью национальных технических средств, включая системы флота и авиации. В отношении подводных лодок это намного сложнее.

Со своей стороны, Россия взяла бы на себя обязательство не выводить многоцелевые подводные лодки западнее названного рубежа. Для многоцелевых АПЛ в этом нет необходимости. Ввиду сокращения числа и изменения общей ситуации в Европе от задачи нарушения трансатлантических коммуникаций

НАТО можно отказаться как от невыполнимой и ненужной. Имеющихся подводных лодок Северного Флота едва достаточно для обеспечения устойчивости боевого дежурства ПЛАРБ и защиты экономической зоны, территориальных вод и территории России. По тем же причинам следует отказаться от задач борьбы с ПЛАРБ стран НАТО за пределами указанного рубежа.

*Второе.* Следует достичь соглашения о том, чтобы стратегические ракетноносцы (ПЛАРБ) США и их союзников не пересекали отмеченный рубеж в восточном направлении, а российские – в западном. Ввиду достаточной дальности БРПЛ для стратегических лодок РФ в этом нет необходимости, как и для ПЛАРБ стран НАТО, если только перед ними не ставится задача отработки тактики нанесения разоружающего удара с минимальным подлетным временем. Последнее несовместимо с принципами стратегической стабильности.

При необходимости в дальнейшем можно будет согласовать аналогичный разграничительный рубеж между Россией и США с их союзниками к северу от Берингова пролива.

*Третье.* Россия и США на взаимной основе должны ограничить полеты тяжелых бомбардировщиков (ТБ) над Арктикой за пределами их воздушного пространства (кроме наблюдения и в спасательных целях, для чего нужны отдельные согласования). С обеих сторон такие полеты могут восприниматься как провокационные и совершенно не соответствуют новым отношениям двух держав. Для поддержания роли ТБ в качестве средства ядерного сдерживания можно ограничиться тренировочными полетами в своем воздушном пространстве. Вклад тяжелых бомбардировщиков в стратегическую стабильность представляется весьма спорным, а переориентация ТБ на иные задачи могла бы стать первым шагом в трансформации отношений взаимного ядерного сдерживания. В этом же контексте легче было бы запретить полеты над Арктикой авиационно-лазерных систем ПРО, которые могли бы создать угрозу потенциалу сдерживания БРПЛ.

С точки зрения военной рациональности, ТБ обеих держав должны стать осителями обычного ВТО для применения в локальных операциях в южных регионах. Для этого тренировочные полеты над Арктикой тем более не нужны. Северные полеты российских ТБ, вопреки шумихе в СМИ, на деле являются не более чем бесплатным обучением пилотов истребителей НАТО работе с реальными мишенями для перехвата.

*Высокоточное обычное оружие.*

Новый Договор по СНВ уже несколько облегчил решение этой проблемы. Согласованы правила засчета баллистических ракет в обычном снаряжении наравне с ядерными ракетами (Статья III), что препятствует широкому развертыванию БРПЛ и МБР с высокоточным неядерными головными частями.

Однако проблема крылатых ракет большой дальности с ВТО – тема для будущих переговоров. Ведь американские СЯС будут сокращаться не только путем «разгрузки» части боеголовок с многозарядных ракет, но и через переоборудование некоторых подводных лодок и бомбардировщиков под неядерные средства. При наличии политической воли проблемы, порождаемые системами ВТО, могут быть решены договорно-правовым способом.



*Первое.* Ограничения на полеты ТБ над Арктикой будут относиться к бомбардировщикам не только с ядерным оружием, но и с КРВБ с неядерными боевыми частями, тем более что в воздухе крайне трудно отличить ТБ в ядерном и неядерном боевом оснащении.

*Второе.* Гипотетическая угроза ПЛАРБ «Огайо» с обычными КРМБ может быть существенно ослаблена в случае достижения договоренности об их базировании только на западном побережье США. Их дальность не позволяет из Тихого и Индийского океанов наносить удары по основным базам российских МБР и пунктам управления, а выход в Арктику через Берингов пролив сопряжен с оперативными трудностями.

*Третье.* Ограничение районов патрулирования стратегических и многоцелевых подводных лодок НАТО рубежом Нордкап-Медвежий ограничит возможность развертывания подводных лодок США с КРМБ вблизи территории РФ (как и российских с любыми КРМБ большой дальности вблизи территории США и других стран НАТО).

При этом попутно решались бы и другие проблемы, которые ранее неоднократно поднимались на переговорах по СНВ: запрещение скрытной противолодочной деятельности в районах развертывания и патрулирования ПЛАРБ, предотвращение столкновений атомных подводных лодок. Поскольку запрет распространялся бы на подводные лодки с баллистическими ракетами и в ядерном, и в обычном оснащении (из-за трудности различения разных типов лодок, находящихся в подводном положении), его стабилизирующий эффект был бы еще больше. Ведь он ограничил бы потенциал контрсилового удара с применением систем с коротким подлетным временем и ослабил бы стимулы к поддержанию СЯС в повышенной боеготовности для нанесения ответно-встречного удара по информации СПРН.

*Четвертое.* Для локальных операций США вовсе не обязательно иметь ВТО все большей дальности и переоборудовать под него стратегические платформы, которые можно скрытно развернуть для массированного удара по России или КНР. Локальные противники вряд ли будут иметь высокоэффективные системы разведки, обнаружения и предупреждения, какими обладают ведущие державы, и потому не смогут противодействовать надводным кораблям и тактическим самолетам и подводным лодкам НАТО.

Поэтому в рамках последующих переговоров по СНВ Россия может твердо поставить вопрос о введении ограничений на переоборудование ПЛАРБ и ТБ под крылатые ракеты в неядерном оснащении, оставив для этого многоцелевые подводные лодки, надводные корабли и тактическую ударную авиацию.

*Пятое.* Полезны были бы также меры доверия в виде обмена информацией о размещении ВТО на кораблях, подводных лодках и авиации, об оперативных принципах их развертывания и применения в локальных конфликтах, обмена визитами и наблюдателями в ходе учений, а в перспективе – совместные учения ВВС и флотов с целью отработки операций контр-распространения, принуждения к миру, борьбы с терроризмом и пиратством. Поскольку США утверждают, что массовое внедрение их систем ВТО предназначено против третьих стран и террористов, Россия может настаивать на широких мерах доверия и сотрудничества, если сама готова к взаимности.

### *Контроль.*

Проверить соблюдение такого соглашения будет непросто, поскольку главный смысл подводной деятельности флотов состоит как раз в ее скрытности. Но и эта проблема при желании может быть решена, например, если будет предусмотрена возможность передачи команды на всплытие любой подводной лодки по запросу другой стороны в пределах согласованной ежегодной квоты. С помощью национальных средств разведки и процедур контроля по договору об СНВ стороны будут примерно знать, какие подводные лодки находятся вне базы и на каком максимальном расстоянии от нее. Риск обнаружения нарушителя будет достаточно велик, если по запросу России в адрес военного руководства США (и наоборот) по приказу своего командования лодка всплывет в запрещенной зоне или не всплывет вовсе.

Интересно предложение об обмене Россией и США (НАТО) гидроакустической информацией для проверки соблюдения возможного соглашения о рубеже Нордкап-Медвежий – по типу обмена информацией о пусках баллистических ракет в рамках проекта Центра по обмену данными (ЦОД). В более отдаленном будущем в тех же целях можно пойти и дальше и договориться об обмене акустическими «портретами» стратегических и многоцелевых подводных лодок сторон.

Такого рода договоренность может понадобиться в условиях развития подводных флотов третьих держав в связи с опасностью «анонимного» удара БРПЛ из-под воды или пуска КРМБ в провокационных или террористических целях с надводных кораблей. Иными словами, такие меры имели бы синергетический эффект, попутно решая целый комплекс проблем стратегической стабильности.

\* \* \*

Предложенные жесткие ограничения морской деятельности, особенно для подводных лодок, не препятствуют согласованию совместных действий кораблей, подводного флота и авиации России и Запада (а также, возможно, КНР и других заинтересованных государств) в Арктике и в Северной Атлантике в спасательных операциях, научных исследованиях, сопровождении судов по Северному морскому пути и в проливах северной Канады (Северо-Западный проход), защиты от пиратства, предотвращения экологических бедствий и т.д.

Важность этих функций будет возрастать по мере расширения хозяйственного освоения и использования СЛО и арктических морей. И наоборот, освоение Арктики будет все больше вступать в противоречие с практикой военно-морского соперничества в регионе. При расширяющейся сети нефте- и газодобывающих платформ, трубопроводов и интенсивном танкерном судоходстве продолжение опасных «военных игр» подводных лодок чревато повторением экологической катастрофы Мексиканского залива 2010 г.

Предлагаемые договоренности идут намного дальше традиционных ограничений вооружений и военной деятельности. Однако по сравнению с масштабами задач использования богатств Арктики на базе международного сотрудничества и целями глубокого ядерного разоружения они не кажутся слишком амбициозными или нереалистичными. Напротив, они вполне укладываются в контекст международной безопасности XXI в.

## Глава 5

*В.З. Дворкин*

### **ПРО И БЕЗОПАСНОСТЬ В АРКТИКЕ**

ПРО США, развёртываемая в любом регионе Северного полушария, в обозримой перспективе будет рассматриваться в качестве вероятной угрозы потенциалу ядерного сдерживания России вне зависимости от масштабов её развёртывания, и даже в тех случаях, когда она практически не будет способной перехватывать даже единичные пуски российских МБР и БРПЛ. Так будет продолжаться до тех пор, пока две ядерные сверхдержавы будут находиться в утратившем всякий рациональный смысл состоянии взаимного ядерного сдерживания. Особенно это относится к размещению ударных компонентов ПРО в Арктике и прилегающих к ней акваториях и прибрежных районах.

Арктика, таким образом, может превратиться из транзитной зоны, которую пересекают военные и гражданские корабли и самолёты различного класса, траектории МБР и БРПЛ, в зону непосредственного применения средств вооружённой борьбы. Концентрация этих средств будет значительно повышена из-за необходимости морского и авиационного прикрытия кораблей с информационными и боевыми компонентами ПРО, для нейтрализации которых потребуются усиленные составы всех боевых и обеспечивающих средств Северного флота.

В соответствии с объявленными администрацией президента Б. Обамы и Пентагоном планами развёртывания ПРО дальнейшее наращивание стратегических противоракет GBI на Аляске (Форт Грили, 26 противоракет) и в Калифорнии (база Ванденберг, 4 противоракеты) приостанавливается. В качестве резерва в Калифорнии достраиваются 14 шахт для GBI, в которые противоракеты будут загружены в случае необходимости. Считается, что таким образом обеспечивается защита территории США от одиночных пусков МБР. Однако испытательные пуски противоракет GBI будут продолжены. Известно, что начаты летные испытания двухступенчатого варианта противоракет GBI, которые ранее планировалось развернуть в Польше.

Планами развёртывания ПРО на территории Европы и в других регионах для защиты от баллистических ракет Ирана предусматриваются 4 этапа.

На первом этапе в течение 2011 г. для защиты Европы и вооружённых сил союзников от баллистических ракет ближнего и среднего диапазона дальностей предусматривается развернуть в Средиземном море корабли с перехватчиками SM-3 (Блок IA).

На втором этапе к 2015 г. используется усовершенствованный перехватчик SM-3 (Блок IB) и дополнительные радары, которые обеспечат повышение

эффективности не только ПРО в Европе, но и стратегических перехватчиков на Аляске и в Калифорнии. На этом этапе планируется также развернуть на Юге Европы наземный вариант морской противоракеты SM-3S.

На третьем этапе предполагается развернуть к 2018 г. новый обновлённый перехватчик SM-3 (Блок ПА) в Северной Европе и его наземный вариант, которые будут обладать ещё более высокой эффективностью поражения баллистических ракет средней дальности. С этой целью ведётся разработка противоракет типа SM-3 повышенной дальности за счёт увеличения массы твёрдого топлива (диаметр второй и третьей ступеней увеличивается примерно в полтора раза с 34,3 до 53,3 см).

На четвертом этапе до 2020 г. планируется дальнейшая модернизация перехватчика SM-3 (Блок ПВ), который будет способен поражать боезаряды МБР.

При этом на всех четырёх этапах будет осуществлена модернизация систем боевого управления и наведения. Ожидается, что за счёт повышения скоростных характеристик противоракет будет обеспечена способность (при размещении кораблей системы Иджес в северных морях и в Средиземном море) поражать ракеты средней и межконтинентальной дальности на активном участке траектории.

В стадии разработки и испытаний находятся лазеры воздушного базирования, спутники системы «СТСС».

В настоящее время развёрнуты три стационарных радара раннего предупреждения: Shemya (Аляска), Beale (Калифорния), Fylingdales (Великобритания);

- передвижной радар морского базирования SBX в Тихом океане у острова Adak (Аляска);

- радар GBR-P на полигоне Кваджалейн (Маршалловы острова);

- 2 мобильных радара передового базирования AN/TPY-2 (ранее обозначавшихся FBX-T): в Shariki (остров Хонсю, Япония) и на полигоне в Juneau (Аляска).

В ближайшие годы информационный средства ПРО будут включать:

- 5 радаров раннего предупреждения с общей зоной покрытия всего Северного полушария (Аляска, Калифорния, Гренландия, Великобритания, Центральная Европа). Таким образом, основная часть информационных средств ПРО сейчас и в ближайшие годы будет ориентирована на контроль северных ракетоопасных направлений.

Пока ещё нет окончательной определённости с размещением в Европе не только наземного варианта противоракет SM-3 (Румыния, Болгария), но и радаров X-диапазона (сантиметрового). Нельзя исключать, что эти радары могут быть размещены в Турции, Грузии и в странах Восточной Европы. Но в любом случае эти радары будут единой составной частью общей системы ПРО территории США и Европы, включающей радары системы раннего предупреждения о ракетном нападении, и в этом качестве вся эта система будет рассматриваться с точки зрения угрозы российскому потенциалу ядерного сдерживания.

Уже на первом этапе при нахождении кораблей ПРО в северных морях противоракеты SM-3 теоретически будут способны перехватывать российские

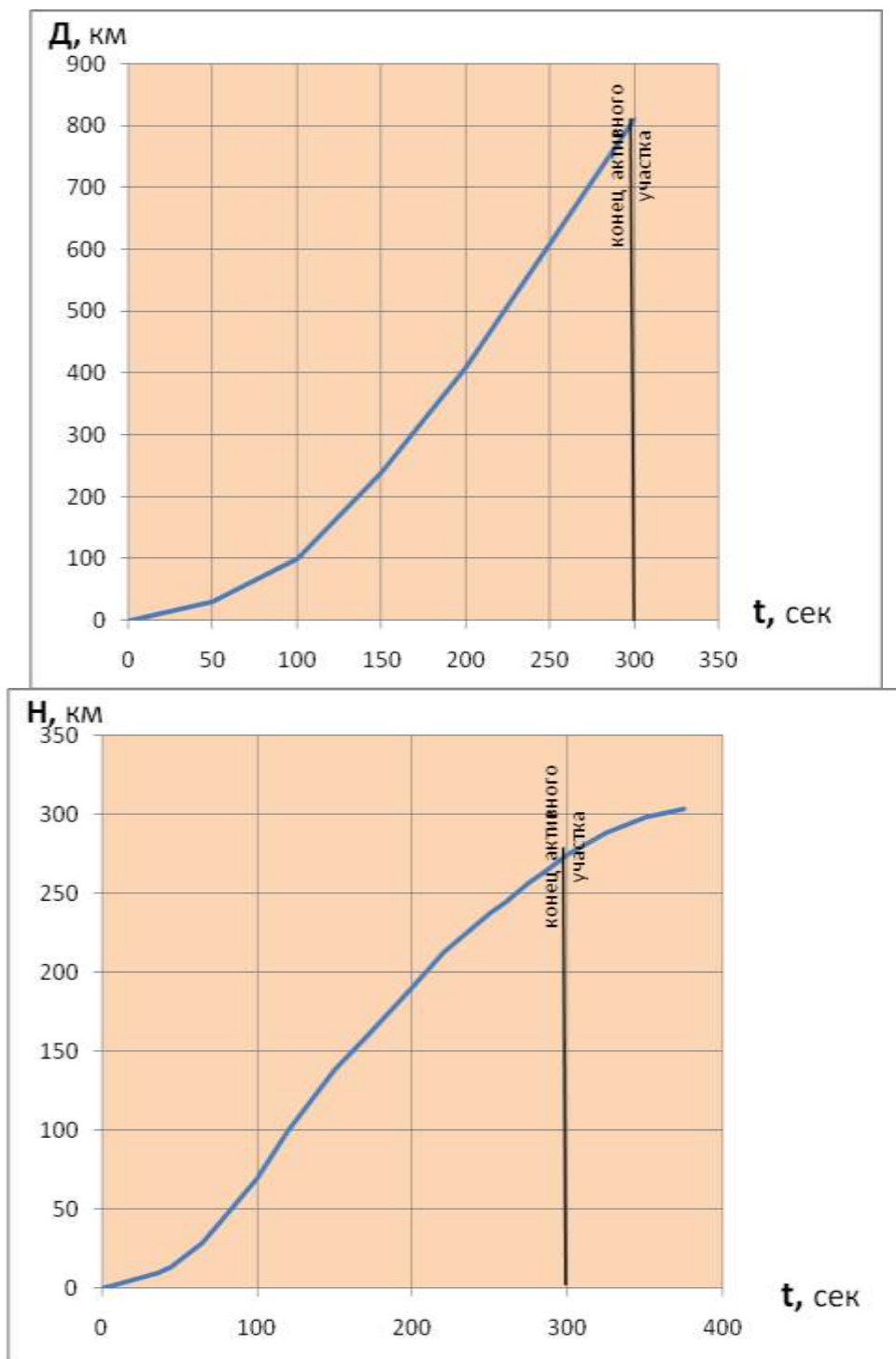
жидкостные БРПЛ, стартующие из прибрежных акваторий и непосредственно из баз, на активном участке траектории. После модернизации на третьем и четвёртом этапах за счёт повышения скоростных характеристик противоракет их способность перехватывать жидкостные и твердотопливные БРПЛ будет постоянно увеличиваться.

Расстояние от нейтральных районов патрулирования кораблей ПРО с системой «Иджес» до российских ПЛАРБ в базах Северного флота в Гаджиево (бухта Ягельная, губа Сайда) и в районах их патрулирования может составлять от 800 до 2500 км. Активный участок жидкостных БРПЛ заканчивается на расстоянии примерно 800км от точки старта и на высоте около 350 км примерно через 300 сек. (рис. 5.1)

Космические системы раннего предупреждения США гарантированно обнаруживают ракеты на активном участке траектории примерно через 50 сек после старта, а перспективная низкоорбитальная система СТСС с этого же момента с достаточно высокой точностью начинает определять параметры траектории БРПЛ и вырабатывать предварительные целеуказания для противоракет, которые передаются на радары наведения, размещенные на кораблях системы «Иджес». Таким образом, перехват жидкостных БРПЛ, стартующих из подводных ракетноносцев в ближней морской зоне, может быть осуществлён при движении на второй ступени при удалении их на расстояниях, начиная примерно 300 км от точки старта до окончания активного участка на высотах от 200 до 300 км, что вполне достижимо уже для современных противоракет СМ-3.

Активный участок полёта твердотопливной БРПЛ «Булава», благодаря принятым конструктивным решениям, значительно короче по времени и высоте полёта по сравнению с жидкостными БРПЛ. Из-за отсутствия необходимых исходных данных в открытых материалах возможности по её перехвату на активном участке траектории здесь не рассматриваются. Вместе с тем, это не исключает возможности перехвата ракеты или ступени разведения и боезарядов после их отделения.

В настоящее время в США в стадии доработок и полномасштабных испытаний находится авиационный комплекс с лазерным оружием, предназначенный для поражения ракет всех типов на активном участке траектории. Несмотря на ряд неудачных результатов испытаний, в том числе в самое последнее время, данных о том, что программа эта будет «заморожена» на длительное время, не поступало.



**Рис. 5.1. Активный участок траектории жидкостных БРПЛ**

Лазерное оружие будет размещаться на самолётах типа В-747, которые должны будут барражировать на высотах около 10 км. Тип лазера – химический с непрерывным режимом излучения. Диаметр апертуры – полтора-два метра. По имеющимся данным максимальная дальность действия – до 800 км. Предполагается, что лазер будет способен вести поражение ракет, движущихся на активном участке траектории, в течение примерно 60 сек. При этом время

воздействия на цель составляет от одной до 5 сек, что приводит к её поражению с учётом того, что корпус ракеты находится под действием сильной термической и силовой нагрузки. Это относится прежде всего к жидкостным ракетам, которые по сравнению с твердотопливными имеют более продолжительный активный участок траектории полёта и корпус которых обладает меньшей прочностью.

Самолёты с лазерным оружием могут быть оперативно переброшены и развёрнуты в районах, находящихся в относительной близости от ракетных баз противника. При этом необходимо обеспечить развёртывание и поддержание в боевой готовности нескольких ударных самолётов, самолётов-заправщиков, а также самолётов прикрытия. Вряд ли такие авиационные средства возможно использовать для перехвата баллистических ракет, базы которых находятся в глубине территории противника и защищены эффективными средствами ПВО. Однако барражирование в районах базирования и патрулирования российских подводных ракетносцев создаст реальную угрозу стартующим с них баллистическим ракетам.

Существующая американская ПРО на кораблях с системой «Иджес» в северных морях не может угрожать российским МБР наземного базирования. Траектории полёта МБР типа Р-36М, УР-100НУТТХ, «Тополь», «Тополь-М» и «Ярс» в направлении США из позиционных районов РВСН, расположенных в европейской части России, находятся на расстояниях 3600 – 4500 км и высотах 800 – 1200 км от возможных районов нахождения кораблей системы «Иджес», то есть вне зоны поражения современных противоракет СМ-3. Однако на четвёртом этапе развёртывания усовершенствованных информационных и огневых средств этой системы в соответствии с новой архитектурой ПРО, принятой администрацией президента Б. Обамы, эта система должна обладать стратегическим потенциалом. Поэтому теоретически нельзя исключить возможность перехвата боезарядов МБР на пассивном участке траектории.

Если оценивать эффективность перехвата системой «Иджес» российских БРПЛ, стартующих из подводных ракетносцев Северного флота, непосредственно на участках траекторий после завершения операции разведения боезарядов, то прежде всего целесообразно привести результаты оценок эффективности перехвата этой системой баллистических ракет Ирана.

Эти оценки были представлены в 2009 г. в совместных материалах российских и американских экспертов, опубликованных Институтом Восток-Запад.<sup>20</sup> Показано, в частности, что радары X-диапазона, благодаря относительно высокой разрешающей способности (до 15 см), могут обнаруживать на безатмосферном участке траектории не только боезаряды, но и часть ложных целей, однако не гарантируют возможность отличить одни от других. При этом даже относительно несложные меры противодействия, которые могут быть доступны для иранских специалистов-ракетчиков, способны снизить эффективную площадь отражения боезарядов с 0,03 см<sup>2</sup> до 0,01 см<sup>2</sup>, что значительно снизит дальность обнаружения боезарядов. В лучшем случае при увеличении модулей радара X-диапазона до 80 тыс. единиц дальность обнаружения составит примерно 1300 км при необходимой минимальной дальности около 2000 км. Всего для перехвата одного боезаряда иранской ракеты потребуется в среднем 5 противоракет.

---

<sup>20</sup> Ядерный и ракетный потенциал Ирана. N.Y.: EastWest Institute, 2009.

Нет никаких сомнений в том, что российские БРПЛ оснащены значительно более эффективными комплексами преодоления ПРО, которые разрабатывались в течение нескольких десятков лет и всегда находились и продолжают находиться в стадиях модификации и адаптации к перспективным системам ПРО. Поэтому планируемая к развёртыванию новая архитектура ПРО США, предусматривающая нахождение нескольких кораблей системы «Иджес» в северных морях, не окажет практического влияния на потенциал ядерного сдерживания России, однако всё равно приведёт к принятию комплекса мер, направленных на нейтрализацию боевых возможностей этой системы, средств морского и авиационного прикрытия кораблей с информационными и боевыми компонентами ПРО с использованием усиленных составов боевых и обеспечивающих средств Северного флота.

В том случае, если над районами патрулирования подводных ракетносцев Северного флота будут барражировать самолёты с лазерным оружием, которые способны представлять реальную угрозу БРПЛ на активном участке траектории, то концентрация авиационных и морских сил на Севере будет значительно повышена. Прогнозируя дальнейшее развитие подобного сценария, можно представить наращивание наземных, морских, воздушных и космических рубежей перехвата ракет и боезарядов на всех участках траектории их полёта, что чревато возвратом к ядерному противостоянию и новой гонкой вооружений. Однако вероятность такого радикального обострения отношения между Россией и США находится на неразличимом уровне. Тем более после лиссабонской встречи президента России Д. Медведева с лидерами стран НАТО.

Вместе с тем, при развёртывании ПРО в Европе в соответствии с принятыми решениями на саммите НАТО в ноябре 2010 г. без участия России, вполне возможен новый противоракетный кризис в отношениях России и США, аналогичный тому, который имел место до пересмотра предыдущих планов развёртывания третьего района ПРО в Польше и Чехии. Не допустить разрастания подобного кризиса можно только встречными шагами, направленными на тесное сотрудничество в сфере европейской и глобальной ПРО.

Первые весьма осторожные шаги по сотрудничеству по созданию европейской и глобальной ПРО обозначены в Лиссабоне. Об этой осторожности можно судить по тому, что сказал президент Д. Медведев на итоговой пресс-конференции по результатам обсуждения проблем, связанных с участием России в создании ПРО. Эта речь заслуживает особого внимания в той части, где президент России сказал о связи взаимного ядерного сдерживания и ПРО: «Если мы все вместе занимаемся противоракетной обороной, эта противоракетная оборона не должна разрушить существующий паритет. Потому что, по понятным причинам, если в результате противоракетной обороны ядерный баланс сместится в ту или иную сторону – что это повлечёт? Повлечёт гонку вооружений. И в этом смысле идея ПРО может быть и конструктивна, и опасна» (выделено нами. – *Авт.*). Теперь европейская ПРО. В том виде, в котором сегодня это обсуждали страны НАТО. Мы, прямо скажу, ещё должны разобраться окончательно в том, что это будет. Скажу больше, сами европейские страны должны разобраться, где их место, как будет выглядеть, в конечном счете, идея европейской противоракетной обороны, особенно после того, как она будет завершена, условно говоря, к 2020 году. Мы, в свою очередь, должны разобраться, где наше место, и, конечно, мы должны исходить из того, что наше участие должно быть абсолютно равноправным. Я



даже больше скажу, наше участие может быть только партнёрским, никакого другого участия, что называется, для мебели, для вида, быть не может. Либо мы полноценно участвуем, обмениваемся информацией, отвечаем за решение тех или иных проблем или же мы не участвуем вообще. Но если мы не участвуем вообще, то, по понятным причинам, вынуждены будем защищаться. Именно поэтому Россией была сформулирована целая совокупность идей о том, каким образом нам участвовать в европейской ПРО. Это, действительно, принципы равноправия, прозрачности, технологичности и ответственности за решения тех или иных задач. Мы предложили создание так называемой секторальной ПРО. Это тема, которая требует отдельного анализа, и я сегодня не настаивал на том, чтобы нам дали какой-то быстрый ответ. Более того, я понимаю, что по поводу деления ответственности в рамках европейской ПРО могут выдвигаться самые разные аргументы, могут быть разные позиции у разных стран. Тем не менее, если реализовывать такую идею, то мы тогда видим для себя смысл участвовать во всей этой затее, и тогда мы чувствуем меру ответственности, которая возлагается на нас, и мы готовы к полноценным кооперативным отношениям с нашими партнёрами. Мы договорились и с нашими партнёрами по НАТО, я отдельно проводил переговоры по этому вопросу с руководителями ряда европейских стран – Франции, Германии, Великобритании, с Президентом Обамой несколько раз – о том, что мы продолжим диалог по всем вопросам, связанным с европейской ПРО. Двери сейчас не закрыты, наоборот, они открыты для дискуссии, но результаты должны быть для нас понятны и приемлемы. Так что мы обязательно продолжим эти обсуждения».

Эти заявления примечательны тем, в Москве и Вашингтоне не подошли ещё к черте, позволяющей радикально трансформировать принципы взаимного ядерного сдерживания, оставшиеся в качестве наиболее тяжёлого наследия холодной войны. Настоятельная необходимость такой трансформации неоднократно подчёркивалась рядом российских экспертов<sup>21</sup>. Об этом сказано и в статье «От ядерного сдерживания к общей безопасности» четырёх авторитетных российских авторов (Е. Примакова, И. Иванова, Е. Велихова, М. Моисеева)<sup>22</sup>. Авторы указывают на то, что «... парадокс ядерного сдерживания состоит в том, что оно по большей части обращено к угрозам прошлого века, в то время как вероятность крупномасштабного вооруженного конфликта между великими державами и их союзниками в современных условиях глобализации и многополярности близка к нулю. Вместе с тем ядерное сдерживание бессильно против новых угроз XXI века: распространения оружия массового уничтожения (ОМУ) и средств его доставки, международного терроризма, этнических и религиозных конфликтов, трансграничной преступности и пр. Хуже того, ядерное сдерживание в ряде случаев подстегивает процессы распространения ОМУ и ракетных технологий или мешает более глубокому сотрудничеству великих держав в борьбе с такими угрозами (совместное развитие систем ПРО)».

В Комитете по иностранным делам Сената США в сентябре 2010 г. опубликована «Резолюция о рассмотрении и согласии на ратификацию нового Договора о СНВ», где прямо записано, что «политика, основанная на «взаимном гарантированном уничтожении», или сознательная уязвимость может вступить в

---

<sup>21</sup> Ядерное оружие после холодной войны / Под редакцией А. Арбатова и В. Дворкина; Московский Центр Карнеги. М.: РОССПЭН, 2006.

<sup>22</sup> Известия. 2010. 15 октября.

противоречие с целями защиты и безопасности обеих стран; США и РФ разделяют общую заинтересованность в том, чтобы на основе сотрудничества как можно скорее отойти от стратегических взаимоотношений, основанных на принципе взаимного гарантированного уничтожения».

Тем не менее, принцип взаимного ядерного сдерживания России и США сохраняется практически в неизменном состоянии, что фактически отражает новый Договор по СНВ, несмотря на некоторый прогресс на ряде направлений. Так, например, за сравнительно короткий промежуток времени в процессе переговоров удалось разрешить ряд значительных проблем, которые ранее представлялись почти непреодолимыми. Они были связаны не только с разногласиями между Россией и США по вопросам ПРО, по оснащению стратегических носителей обычными высокоточными зарядами на стратегических носителях, наличием возвратного потенциала американских СНС после выполнения условий нового Договора, что традиционно вызывает озабоченность российских официальных представителей и некоторых экспертов. В США и в России существуют круги, которым тесный стратегический диалог сторон представляется не соответствующим интересам национальной безопасности. Достаточно упомянуть резкие протесты в США в связи с решением президента Обамы сократить на 14% расходы на ПРО, подтвердить отказ на продолжение программы НИР RRW по новым боезарядам и т.п. В России также существует позиция, в соответствии с которой США втягивают российские СЯС в процесс ядерного разоружения с целью достижения абсолютного военного превосходства за счёт многократного превосходства в силах общего назначения.

Возвращаясь непосредственно к теме данного материала необходимо подчеркнуть то очевидное обстоятельство, что безопасность в Арктике при развёртывании ПРО в северных морях следует рассматривать прежде всего в контексте ядерных отношений России и США и перспектив сотрудничества в создании европейской и глобальной ПРО.

Лиссабонский саммит стал относительно новым шагом в этом направлении, хотя взаимные заявления о намерениях сотрудничества были и ранее. Президент Б. Обама и руководство Пентагона уже неоднократно заявляли о готовности к сотрудничеству с Россией в сфере ПРО. Так, к примеру, во время визита в Москву президент Б. Обама заявил: «Я хочу работать совместно с Россией над новой архитектурой ПРО, которая даст нам большую безопасность. Но если исчезнет угроза, связанная с иранской ракетно-ядерной программой, то не станет и причины для развёртывания системы ПРО в Европе. Это отвечает нашим взаимным интересам».

Принятые ранее руководством России и США решения о сотрудничестве в сфере ПРО пока выполняются только при оценке и согласовании вероятных ракетных угроз. Судя по заявлению президента России в Лиссабоне, такие оценки будут продолжаться. При этом было бы целесообразным учесть, что совсем недавно такие оценки уже были выполнены вполне компетентными российскими и американскими специалистами в рамках программы Института Восток-Запад и в отчёте Лондонского Международного института стратегических исследований. В них представлены детальное состояние и перспективные разработки иранских и

северокорейских баллистических ракет и ракет-носителей космических аппаратов.<sup>23</sup>

В ближайшее время представится возможность оценить, как будут развиваться совместные работы в направлении сотрудничества и какие проекты получат продолжение. При этом следует учесть, что не только заявлений, но и конкретных проектов в различной стадии завершения в течение многих лет было немало, но по различным причинам они не были доведены до конца.

Наиболее известный проект – Центр обмена данными о пусках ракет и ракет-носителей, решение о создании которого было принято 12 лет назад президентами России и США. Намерение осуществить этот проект президенты повторили на встрече в Москве в 2009 г. Сразу же после 2000 г. были решены все вопросы размещения Центра, его структура, состав и характеристики аппаратуры, организационно-штатное расписание, функциональные обязанности американских и российских операторов. Центр мог бы уже давно работать и расширять свои возможности по привлечению других заинтересованных стран к сотрудничеству и решению задач глобального мониторинга за распространением ракет в «проблемных» государствах. Но формально этому помешали второстепенные бюрократические препятствия, в том числе связанные с ответственностью за ущерб, таможенными барьерами и т.п.

Примером не слишком удачного опыта сотрудничества могут служить работы по программе «Рамос». Этот проект был начат ещё в 1992 г. и предусматривал совместную разработку, запуск и эксплуатацию на орбите в течение двух лет российского и американского экспериментальных спутников дистанционного зондирования Земли. В основу проекта был положен принцип стереоскопической съемки двумя космическими аппаратами одного объекта на поверхности Земли или в атмосфере с помощью многоспектральной оптико-электронной аппаратуры наблюдения, работающей в видимой, средней и дальней инфракрасных областях электромагнитного спектра.

Предполагалось вести наблюдение за фоноцелевой обстановкой, обнаруживать и сопровождать запущенные баллистические ракеты и в дальнейшем использовать полученные данные для создания соответствующего информационного банка. Запуск первого спутника планировался на конец 2007 г., второго – в 2008 г. Российская сторона должна была разработать спутники, включая датчики для ультрафиолетовой области спектра и матричные камеры, работающие в видимой его части, а также обеспечить запуски. Управление орбитальной группировкой AOS-ROS и обработку данных должен был осуществлять объединенный оперативный центр в Москве. Обе стороны должны были иметь паритетный доступ к полученной информации.

На начальных этапах были получены предварительные результаты. Проведены эксперименты в атмосфере и космосе с использованием самолетов-лабораторий и космических аппаратов из состава орбитальных группировок России и США. Однако после решения США выйти из Договора по ПРО в связи с занятой Россией позицией финансирование проекта стало сокращаться. Стороны не смогли договориться, как будут распределяться полученная информация и решаться другие второстепенные, в основном бюрократические вопросы. В

---

<sup>23</sup> Ядерный и ракетный потенциал Ирана; Iran Ballistic missile capability. London: IISS, 2010.

конечном итоге Пентагон принял решение завершить в 2005 г. свое участие в этом проекте.

Другой проект был связан с проведением экспериментов по изучению влияния плазменных образований в космосе, которые представляют интерес в том числе для селекции целей системой ПРО. Они начали проводиться Институтом динамики геосфер РАН вместе с Лабораторией прикладной физики университета Д. Гопкинса (США). Предполагалось для вывода российских плазменных генераторов использовать вначале МБР УР-100Н, затем доработанную МБР типа «Тополь» или геофизическую ракету. Однако и этот проект не был реализован в запланированном объеме.

Попытки приступить к обсуждению вопроса совместной ПРО предпринимались в 1999 г., когда Д. Робертсону были представлены материалы по структуре и составу Евро-ПРО, ориентировочные сроки и даже стоимость разработки. Но развития эта инициатива не получила по различным причинам. В то время для Европы предлагалась нестратегическая противоракетная оборона, поскольку предполагалось, что Договор по ПРО 1972 г. может устоять и в силу вступит Нью-Йоркское соглашение 1997 г. о разграничении стратегической и нестратегической ПРО.

Поскольку теперь этого уже ничего нет, предлагать Европе нестратегическую ПРО нет смысла. Сложно будет убедить европейского налогоплательщика в том, что ему угрожают оперативно-тактические ракеты с ограниченной дальностью полета.

Между тем возможности России по полноценному сотрудничеству со временем как минимум не увеличиваются. Если раньше можно было говорить об опережающих российских разработках в создании скоростных ракет-перехватчиков за счёт более совершенных рецептур твёрдого топлива, то вряд ли это актуально в настоящее время ввиду интенсивных американских работ, направленных на создании перехватчиков ракет на активном участке траектории.

Однако значительные возможности сохраняются в сфере информационных средств ПРО. Россия располагает уникальными возможностями контроля за ракетоопасными направлениями на Юге в нестабильных регионах с помощью радиолокационных станций системы раннего предупреждения. По оценкам американских независимых экспертов интеграция систем предупреждения о ракетном нападении России и США повышает эффективность обнаружения пусков ракет и ракет-носителей на 30–70%.

При этом ссылки на временно ослабленные возможности российского космического эшелона системы предупреждения о ракетном нападении не имеют решающего значения, поскольку в любом состоянии эта система будет существенным дополнением американского космического эшелона, который не обладает равнопрочным потенциалом наблюдения в глобальном измерении.

Еще более глубокое сотрудничество может быть реализовано при развертывании низкоорбитальной космической информационной системы глобальной ПРО, космические аппараты которой могут быть выведены на орбиты с требуемой высотой и наклоном конверсионными «тяжелыми» ракетами по российско-украинскому проекту «Днепр». Космические аппараты этой системы массой около 650 кг каждый с датчиками в инфракрасном и видимом диапазоне должны

выводиться на круговые орбиты высотой 1350–1400 км с наклоном 60–70 град. Ракета-носитель со стартовой массой около 210 т создана на базе МБР Р-36М. Первая и вторая ступени этой ракеты представляют собой штатные ступени ракеты и используются без изменений. Третья разгонная ступень является доработанной ступенью разведения боеголовок. Энергетические характеристики ракеты в период гонки стратегических вооружений доведены по удельным показателям до самых высоких в мире в своём классе.

Несколько таких носителей, переоборудованных из снимаемых с вооружения по мере истечения сроков эксплуатации МБР РС-20, уже были успешно использованы в коммерческих проектах для запуска иностранных спутников, продемонстрировав высочайшую надежность.

По оценкам такой носитель с разгонной ступенью и двигателями многократного включения может выводить на круговые орбиты высотой до 1400 км с требуемым наклоном одновременно два космических аппарата системы СТСС. Это позволяет оперативно развернуть низкоорбитальную группировку для информационного обеспечения глобальной ПРО с приемлемыми затратами.

Для защиты объектов на территории России и Европы в объединённой системе ПРО могут быть использованы комплексы типа С-400 и перспективные системы С-500.

Вне зависимости от того, как будут реализованы в среднесрочной перспективе договорённости, достигнутые на саммите в Лиссабоне по сотрудничеству в создании европейской и глобальной ПРО, целесообразно в первую очередь восстановить те элементы сотрудничества, которые утрачены в последние годы. Прежде всего необходимо безотлагательно реанимировать проект Центра обмена данными о пусках ракет и ракет-носителей. Параллельно с этим – возобновить прерванную серию совместных компьютерных учений с США и НАТО по ПРО ТВД с последующим расширением этих учений за пределы театра военных действий. В этом отношении был накоплен весьма позитивный опыт. В 1996–2006 гг. проведены 5 компьютерных тренировок по ПРО ТВД в формате Россия–США поочерёдно в каждой стране. В 2003–2008 гг. проведены 4 тренировки в формате Россия–США–НАТО (в Колорадо, Голландии, Москве, Мюнхене). При этом, как показал опыт проведения совместных учений, разграничение зон ответственности не должно представлять сколько-нибудь значительной проблемы. В дальнейшем планировалось проработать возможность проведения практических учений на российской полигонной базе с реальным применением зенитно-ракетных комплексов С-300 и «Пэтриот». Однако это направление сотрудничества после вооружённого конфликта России с Грузией было «заморожено».

Безотлагательное возобновление этих важных элементов сотрудничества позволит более уверенно формировать новые проекты, в том числе по перечисленным выше направлениям взаимодействия. Такое взаимодействие может не ограничиваться сопряжением российских, американских и европейских информационных систем ПРО и использованием огневых средств (противоракет) в своих секторах ответственности, но может распространяться и на совместные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

Всё это позволит не только исключить новый противоракетный кризис в отношениях России и США, но и оказать решающее влияние на трансформацию принципов взаимного ядерного сдерживания двух ядерных сверхдержав, которые

препятствует полноценному сотрудничеству в противодействии новым реальным угрозам региональной и глобальной безопасности.

При этом необходимо ещё раз подчеркнуть, что безопасность в Арктике при развёртывании ПРО в северных морях можно обеспечить прежде всего в неразрывной связи с последовательной и радикальной трансформацией принципов взаимного ядерного сдерживания России и США, одним из важнейших этапов которой должно быть равноправное участие России в разработке, развёртывании и использовании европейской и глобальной ПРО.

В этом случае возможно достижение договорённостей о том, что в арктическом регионе не должно осуществляться базирование самолётов с лазерным оружием, авиационных и корабельных средств их обеспечения, для чего не должны быть подготовлены базы для развёртывания всех этих средств, поскольку для перехвата иранских ракет они совершенно бесполезны.

По морским системам ПРО «Иджес» можно было бы договориться об ограниченном количестве кораблей в северных морях или, лучше всего, о запрете на их развёртывание в этом регионе, поскольку на первых двух этапах по планам Б. Обамы и Пентагона до 2015 г. они бесполезны по своим характеристикам для перехвата иранских ракет на активном и пассивном участках траекторий. Кроме того, к этому времени можно будет оценить реальную угрозу от растущего ракетного потенциала Ирана и выбрать более надёжные способы нейтрализации этой угрозы. В частности, вполне реалистичным может быть вариант, предлагаемый авторитетными американскими учёными, по размещению противоракет на беспилотных летательных аппаратах, способных длительное время находиться в воздухе непосредственно вблизи «пучка» активных участков вероятных траекторий иранских ракет.

Наконец, нельзя исключить возможность успешного разрешения ракетно-ядерного кризиса Ирана в обозримой перспективе политико-дипломатическими, финансово-экономическими или другими мерами воздействия. В этом случае может значительно измениться представление об архитектуре необходимой региональной и глобальной ПРО, которую целесообразно развёртывать не только в Арктике.

## Глава 6

*В.М. Апанасенко, С.К. Ознобищев*

### **КОНВЕНЦИОНАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ БЕЗОПАСНОСТИ В АРКТИКЕ**

В силу целого ряда факторов экономического, политического, военного и экологического характера арктический регион в последние годы оказался в центре внимания и стал предметом озабоченности ведущих стран мира.

Непосредственный выход к арктическим морям имеют США, Канада, Норвегия, Дания и Россия, которые исторически пытаются получить для себя особые права преимущественного доступа к Арктике, хотя свои интересы в регионе заявляют и другие государства.

До настоящего времени, в международном праве, не решен вопрос о разделе Арктики. Участились попытки внести коррективы в статус Арктики, а последнее время – в границы континентального шельфа. Не определен и круг стран, которые могут претендовать на такой раздел – все государства мира или только те, кто напрямую граничит с арктическим регионом. История изобилует попытками распространения на Арктику национального законодательства.

Канада в 1909 г. распространила свою юрисдикцию на значительный сектор Арктики вплоть до Северного полюса. Со своей стороны, Советский Союз 4 ноября 1924 г. подтвердил положения ноты МИД России 1916 г. о принадлежности к РСФСР всех земель и островов, составляющих северное продолжение Сибирского материкового плоскогорья. В апреле 1926 г. было принято Постановление Президиума ЦИК СССР «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане», в пределах между меридианами 32° 04' 35'' в.д. и 168° 49' 30'' з.д. Исключение было сделано лишь для восточных островов архипелага Шпицберген, который согласно Парижскому договору о Шпицбергене 1920 г. был передан Норвегии<sup>24</sup>.

Следует подчеркнуть, что другие приарктические государства подобных шагов не предприняли. Однако, как считают многие эксперты, упомянутые выше

---

<sup>24</sup> Гуцуляк В.Н., Шинкарецкая Г.Г. Проблемы современного режима Арктики и интересы России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.sea-law.ru/index.php?option=com\\_content&task=view&id=278&Itemid=76](http://www.sea-law.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=278&Itemid=76)

прецеденты позволяют говорить о принципе секторального деления Арктики<sup>25</sup>, обоснованность которого, тем не менее, подвергается серьезному сомнению<sup>26</sup>.

В последние годы в связи с открытием в арктическом регионе больших запасов углеводородов и других полезных ископаемых, ростом их доступности в связи с таянием арктических льдов руководство ряда стран стало активно разрабатывать планы продвижения своих национальных интересов в зоне Арктики.

К настоящему моменту, деятельность в арктическом регионе осуществляют несколько десятков государств. Для урегулирования их интересов создаются новые специализированные международные институты различного профиля и состава – Арктический совет, Совет Баренцева-Евроарктического региона (СБЕР), Совет министров Северных стран (Северный совет). Заметный интерес к региону проявляют и «традиционные» организации – Европейский Союз (ЕС) и НАТО. Страны, участвующие в деятельности этих объединений, имеют значительное число территориальных и иных претензий друг к другу.

В наибольшей степени на формирование как арктического режима, так и ситуации в сфере безопасности в Арктике влияет деятельность упомянутой выше «арктической пятерки» – стран, непосредственно граничащих с регионом Арктики.

## 6.1. СТРАНЫ СЕВЕРОАМЕРИКАНСКОГО КОНТИНЕНТА И ПРОБЛЕМЫ АРКТИКИ

### *Соединенные Штаты Америки.*

Внимание законодательной и исполнительной власти США к политике в арктическом регионе в последние годы возрастает. Сенат осенью 2008 г. принял положение об определении границ морской экономической зоны и континентального шельфа США. Была создана комиссия, в задачу которой входит составление точной карты территориальных вод США. В 2009 г. Министерство военно-морских сил (ВМС) США выпустило документ под названием «Арктический план действий ВМС» (Navy Arctic Roadmap) который определяет цели и задачи ВМС в Арктике на ближайшие годы (до 2014 г.).

В документе в качестве факторов, влияющих на выработку стратегических направлений национальной политики США, предлагается, в том числе, принимать во внимание изменения арктического климата, вероятность расширения добычи природных ископаемых, необходимость обеспечения условий для судоходства в Арктике, действия и интересы других арктических государств<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Морозов Ю.В. Военно-политические аспекты национальных интересов США в Арктике и вызовы региональной стабильности. 11.04.2011. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.warandpeace.ru/ru/analysis/view/57124/>

<sup>26</sup> См. в настоящей монографии главу П.В. Саваськова. – *Прим. отв. ред.*

<sup>27</sup> Navy Arctic Roadmap. Department of the Navy. November 10, 2009. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.navy.mil/navydata/documents/USN\\_artic\\_roadmap.pdf](http://www.navy.mil/navydata/documents/USN_artic_roadmap.pdf).



Отмечается, что «ключевыми стратегическими документами, влияющими на этот план действий, являются Директива президента по национальной безопасности №66 и Директива президента по внутренней безопасности №25, а также «Совместная стратегия для морской державы XXI в.»<sup>28</sup> Несмотря на то, что практически во всех американских документах подчеркивается необходимость «мирного разрешения споров», некоторые их положения вызывают у российских экспертов уверенность в том, что Арктика рассматривается Вашингтоном как возможное поле боя.

Национальная арктическая политика, по замыслу авторов документа, призвана объединить усилия Госдепартамента, Министерства внутренней безопасности и Министерства обороны для «расширения возможностей по защите границ США в случае необходимости». Применительно к арктическому региону декларируется, в частности, необходимость обеспечения передового базирования, а также, при необходимости, возможность сдерживания противников посредством устрашения (deterrence)<sup>29</sup>. Данный термин в официальных документах США применяется исключительно в привязке к ядерному сдерживанию. В итоге у экспертов, анализирующих эти вопросы, появляется повод утверждать, что интересы безопасности США в Арктике, как и в других районах мира, подкрепляются именно посредством такого вида сдерживания.

Авторы «Совместной стратегии» отмечают, что «климатические изменения постепенно способствуют освобождению ото льда вод арктической зоны, что важно не только для добычи ресурсов, но и для прокладки новых морских путей и что способно, таким образом, изменить весь облик глобальной транспортной системы». В качестве важного фактора, имеющего непосредственное отношение к национальной безопасности США, отмечается, что «в то время как подобные изменения открывают новые возможности для развития, они одновременно представляют собой потенциальные источники для соперничества и конфликтов в борьбе за получение доступа к этим возможностям и природным ресурсам»<sup>30</sup>. Подобные же опасения высказаны в Национальной арктической политике, где подчеркивается, что изменения в состоянии окружающей среды и соперничество за обладание ресурсами могут способствовать росту напряженности в Арктике.

Цели США в Арктике достаточно широко представлены в двух упомянутых выше директивах Президента США. В них констатируется растущее понимание того, что Арктика является регионом, богатым природными ресурсами, и декларируются масштабные цели США в регионе.

У Соединенных Штатов, как отмечается, «есть широкие и фундаментальные интересы в арктическом регионе», и Вашингтон готов действовать «либо независимо, либо совместно с другими государствами, чтобы обезопасить эти интересы». Среди таких интересов выделены «противоракетная оборона и системы раннего оповещения; развертывание морских и воздушных систем для стратегических морских перевозок, стратегического сдерживания, присутствия на морях и операций морской безопасности, а также вытекающая из этого свобода

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> A Cooperative Strategy for 21<sup>st</sup> Century Seapower. October 2007. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: ([www.navy.mil/maritime/MaritimeStrategy.pdf](http://www.navy.mil/maritime/MaritimeStrategy.pdf)).

навигации и пролета над территорией». В документе ставится задача «сохранения глобальной мобильности американских военных и гражданских судов и самолетов на всем пространстве арктического региона».<sup>31</sup> Утверждается, что именно ратификация Конвенции ООН по морскому праву позволит Вашингтону рассчитывать на официальное закрепление «подводных окраин» собственного материка или подводных возвышенностей, которые, в соответствии с положениями Конвенции, могут быть с полным юридическим основанием кодифицированы ООН как часть национального континентального шельфа.

Несмотря на «перезагрузку» в российско-американских отношениях, и в Москве, и в Вашингтоне продолжают критически изучать документы и высказывания представителей другой стороны. Поэтому неудивительно, что российские СМИ и экспертное сообщество отреагировали на президентские декларации определенным образом, что, в свою очередь, не прошло мимо внимания западных аналитиков. Западные источники процитировали российскую радиостанцию «Голос России», которая сообщала, что своими директивами «президент Дж. У. Буш утвердил военное «морское могущество» США над богатой нефтью Арктикой в очередных попытках гарантировать постоянное американское присутствие в регионе и развертывание там объектов ПРО. Согласно тексту директивы по Арктике, выпущенной за восемь дней до инаугурации Барака Обамы, Соединенные Штаты объявляют территории внутри Полярного круга зоной своих стратегических интересов. Новой администрации посоветовали расширить американское присутствие в Арктике»<sup>32</sup>.

В официальных документах США, в том числе посвященных Арктике, подчеркивается особая роль ВМС. Будущую ситуацию в этом регионе архитекторы американской стратегии включают в список «вызовов новой эры», к которым США необходимо быть готовыми. Многие российские эксперты и политики уверены что, США будут по-прежнему использовать ВМС для демонстрации военной мощи и давления на государства, политика которых не устраивает Вашингтон.

США дислоцируют на Аляске 24 тыс. военнослужащих, три базы армии (сухопутных войск) и три – ВВС, а также несколько объектов береговой охраны. Не исключено дальнейшее наращивание сил и средств США в этом регионе.

На самой сверенной территории США регулярно проводятся военные учения. В таких масштабных учениях, как «Северный край-2008» участвовали пять тысяч военнослужащих, 120 самолетов и несколько кораблей, в том числе – один авианосец<sup>33</sup>. В 2009 г. аналогичные военные учения «Оперейшн Нанук» (Operation Nanook) проводились в приполярных широтах с участием 500 солдат Вооруженных Сил Канады.

---

<sup>31</sup> National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive (NSPD-66/HSPD25). January 9, 2009. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>

<sup>32</sup> Розофф Р. Непредсказуемый Кэннон и ядерные подлодки: Запад готовится к арктической войне [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.inosmi.ru/usa/20091215/157021197.html>

<sup>33</sup> [http://www.ng.ru/economics/2008-07-15/1\\_arktika.html](http://www.ng.ru/economics/2008-07-15/1_arktika.html)

По инициативе США в 2009 г. было проведено упомянутое выше крупное командно-штабное учение по аттестации Сил реагирования НАТО под условным наименованием «Стедфаст Джанкчер 2009» (STEADFAST JUNCTURE 2009).

Несмотря на декларированные позитивные сдвиги в двусторонних отношениях, действия США расцениваются российскими экспертами как направленные на доминирование в мире. Это характерно во всех областях. Так, роль ВМС США рассматривается отечественными экспертами в военно-морской области как направленная на реализацию установки на лидерство не только в Арктике, но и в глобальном контексте. Вот пример их оценок: «при проведении международных миротворческих, спасательных, гуманитарных и других операций ВМС США и ОВМС (Объединенные военно-морские силы НАТО. – *Прим. авт.*)» США лишь стремятся укрепить «довлеющие позиции на море, прежде всего над Россией, Китаем и Индией»<sup>34</sup>.

### *Канада.*

В экспертно-политических кругах Канады высказываются опасения по поводу того, что процесс передела сфер влияния в Арктике будет развиваться быстро, так как запасы углеводородов в наиболее пригодных для добычи местах быстро уменьшаются, а доступ к залежам нефти и газа на Северном полюсе по мере таяния льдов из-за глобального потепления будет облегчаться. Канада, не обладая военной мощью России или США, пытается использовать имеющиеся в ее распоряжении средства (в том числе политико-юридического характера) для подготовки к такому развитию событий.

Для политической линии страны в арктических вопросах характерно сделанное в 2008 г. заявление о расширении юрисдикции Оттавы в Арктике на расстояние до 200 миль от побережья. Главная цель этого шага — дальнейшее установление контроля над Северо-Западным морским путем, считавшегося по мнению США и многих других стран международным. Речь идет о расширении географии действия канадского закона о предотвращении загрязнения арктических вод (до сих пор он работал лишь в 100 милях от побережья Канады)<sup>35</sup>.

Такая позиция является развитием взятой еще в начале 70-х гг. прошлого века линии на объявление Северо-Западного прохода (СЗП) частью внутренних вод Канады. Одновременно Канада ставит под сомнение претензии России на проходящий по дну арктических морей хребет Ломоносова и, со своей стороны, намерена доказывать свои эксклюзивные права на его разработку.

Заметно оживилась и военная деятельность в Арктике. Только в 2007 г. канадские вооруженные силы четыре раза проводили здесь военные учения, включая

---

<sup>34</sup> Иринин М. Объединенные военно-морские силы НАТО на горизонте 2030 года. Центральный военно-морской портал. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://flot.com/nowadays/concept/opposite/natoforcesdevelopment.htm?print=Y>.

<sup>35</sup> Жуйков Д. Канада откусила кусочек Арктики. 29 августа 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/2008/08/29/focus/374267>. Распространение национальных правил судоходства в покрытых льдом арктических водах на всю ширину исключительной экономической зоны прибрежного государства (200 миль) не выходит за рамки прав Канады в соответствии со ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву. – *Прим. отв. ред.*

стрельбы с применением боевых снарядов. В 2009 г. во время учений «Оперэйшн Нанук» (Operation Nanook) боевые навыки действий в приполярных широтах совершенствовались 500 солдат Вооруженных сил Канады. Планируется увеличить численность подразделений рейнджеров в Арктике на 640 человек.

Насчитывающие 1622 военнослужащих, эти подразделения сейчас, участвуют в патрулировании обширной территории и привлекаются к поисково-спасательным операциям. В подготовленном в мае 2009 г. докладе Сената канадского парламента отмечалась необходимость более активного использования подразделений рейнджеров, оснащения их техникой, необходимой для того, чтобы патрулировать не только сушу, но и прибрежные зоны.

Как очередная демонстрация готовности к защите национальных интересов в Арктике было расценено начатое канадской полицией в 2009 г. патрулирование реки Маккензи. Суда береговой охраны Канады провели военные учения в море Бофорта.

Канадское правительство в декабре 2009 г. объявило о намерении открыть в Ланкастерском проливе (близ восточного входа в Северо-Западный проход) национальный морской заповедник. Речь при этом может идти о попытке закрыть под предлогом организации природоохранной зоны большую часть международной акватории для судов других государств.

В связи с появлением первой Стратегии обороны Канады в мае 2008 г. была поставлена под сомнение способность страны осуществлять контроль над районами Крайнего Севера. Тогда была акцентирована необходимость обеспечения «дополнительной поддержки военными средствами» национальных интересов страны в арктических районах<sup>36</sup>.

Через год, в июле 2009 г. была выпущена канадская «Северная стратегия». В соответствии с этим документом, план укрепления канадского суверенитета в Арктике состоял в постройке восьми судов арктического класса, ледокола большого водоизмещения, развитии средств космического наблюдения за Арктикой, создании специального военного подразделения, базирующего в арктическом районе, развитии концепции рейнджеров и постройки глубоководного порта<sup>37</sup>. Мировой финансовый кризис и иные ограничения не позволили пока этим планам реализоваться в полном объеме.

Россия призывает имеющиеся претензии Канады и возникающие в связи с этим спорные ситуации решать на основе международного права. На встрече с главой МИД Канады Л. Кэнноном в октябре 2010 г. министр иностранных дел РФ С.

---

<sup>36</sup> Canada First Defence Strategy. May 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.forces.gc.ca/site/focus/first-premier/June18\\_0910\\_CFDS\\_english\\_low-res.pdf](http://www.forces.gc.ca/site/focus/first-premier/June18_0910_CFDS_english_low-res.pdf).

<sup>37</sup> Canada, Foreign Affairs and International Trade Canada, Canada's Arctic Foreign Policy (December 21 2009). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.international.gc.ca/ministers-ministres/Cannon-Arctic\\_Foreign\\_Policy-Politique-etrangere-arctique.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/ministers-ministres/Cannon-Arctic_Foreign_Policy-Politique-etrangere-arctique.aspx?lang=eng).

Лавров подчеркнул, что вопрос о принадлежности хребта Ломоносова может решить только комиссия ООН по внешним границам Континентального шельфа<sup>38</sup>.

## 6.2. АРКТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА СТРАН СЕВЕРНОЙ ЕВРОПЫ

### *Норвегия.*

В качестве основы политики Норвегии в арктических районах рассматривается программа развития северных территорий, получившая название «Баренц-2020». В действиях властей страны обозначились попытки сократить иностранную экономическую и научную деятельность на о. Шпицберген, поставив ее под полный национальный контроль и управление. Осло пытается установить одностороннее норвежское регулирование над прилегающей к архипелагу акваторией и шельфом<sup>39</sup>. Однако неприятие такой политики выражается даже со стороны союзников Норвегии по НАТО.

Российские военные эксперты обратили внимание на передислокацию операционного командования вооруженных сил Норвегии из района г. Ставангера на юге в Рейтан в окрестностях Бодо – на севере страны. Тем самым Норвегия стала первой страной, разместившей операционное командование вооруженными силами в арктических широтах – в непосредственной близости от района возможных конфликтов за обладание ресурсами Арктического района.

Вооруженные силы Норвегии принимают активное участие в натовских учениях, которые часто проходят на территории страны. С 8 по 18 июня 2009 г. норвежские силы участвовали в проводившихся учениях НАТО под кодовым названием «Лойал Эрроу» (Loyal Arrow). Норвегия также принимала участие в уже упоминавшихся крупных командно-штабных учениях по аттестации Сил реагирования НАТО под условным наименованием «Стедфаст Джанкчер 2009» (STEADFAST JUNCTURE 2009).

Участились случаи, когда Норвегия стала задерживать и подвергать проверке рыболовные суда Российской Федерации в тех районах Баренцева моря, которые ранее считались районами совместного лова. Такого рода эпизоды создают излишние элементы напряженности, особенно тогда, когда к районам потенциальных (или уже происшедших инцидентов) подтягиваются военные корабли.

Весьма своеобразен призыв к созданию «оборонительного союза» пяти стран арктического региона (Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции) для защиты своих интересов в Арктике, который прозвучал в выпущенном в 2010 г.

---

<sup>38</sup> Хребет России (Сергей Лавров отверг претензии Канады на российское дно Северного Ледовитого океана). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vz.ru/politics/2010/9/16/433025.html>.

<sup>39</sup> Норвегия установила рыбоохранную, но не исключительную экономическую зону вокруг архипелага. Направляя в 2006 г. свое представление в Комиссию ООН по границам континентального шельфа, она также не ставила вопрос о шельфе в районе Шпицбергена. – *Прим. отв. ред.*

докладе бывшего министра иностранных дел Т. Столтенберга<sup>40</sup>. По замыслу автора, такой союз может стать основой для самого широкого сотрудничества и укрепления военных позиций указанных стран в арктическом регионе.

#### *Дания.*

Руководство этой страны в последнее время уделяет значительное внимание Арктике, о чем, в частности, свидетельствует высокая интенсивность обсуждения арктических проблем в самых различных форматах. Проводится значительное число форумов по этим вопросам. Так, 27-29 мая 2008 г. в гренландском городе Иллулиссат, состоялась Конференция по Северному Ледовитому океану. Помимо представителей организаторов (Дания/Гренландия) в ней принимали участие министры иностранных дел России, США, Канады и Норвегии.

Парламентом страны 24 июня 2009 г. был принят план обеспечения безопасности Дании на 2010–2014 гг., значительная часть которого посвящена Арктическому региону. В документе, в частности, говорится: «Возрастающая активность в Арктике изменит геополитическое значение региона и в долгосрочном плане создаст больше вызовов для датских вооруженных сил». Дания собирается разместить здесь воинскую часть быстрого реагирования и командный пункт. Согласно плану, на нужды вооруженных сил в этот период будут ежегодно выделяться дополнительные 600 млн. датских крон<sup>41</sup>.

В акватории Балтийского моря с 8 по 19 июня 2009 г. с участием Дании прошли маневры ВМС стран НАТО «Балтик оперэйшнз» (Baltic Operations). Объявлено о планах создать «универсальное» арктическое командование и арктические силы реагирования, а также усилить военное присутствие на авиабазе Туле в Гренландии, которая будет открыта для союзников по НАТО. Зона ответственности нового командования будет ограничиваться районами Гренландии и Фарерских островов. Предусматривается, что в операциях арктического спецназа по «сохранению и поддержанию суверенитета Гренландии» будет задействована военная авиация. Кроме того, для поддержки военных в Арктике планируется осуществить модернизацию самой военной базы в Туле, размещенной на гренландской территории<sup>42</sup>.

### 6.3. ИНТЕРЕСЫ И ПОЛИТИКА РОССИИ В АРКТИКЕ

Продвижение и защита собственных интересов в Арктике, как следует из официальных документов и заявлений, является приоритетной задачей России. Одним из компонентов решения этой задачи являются попытки расширить свою экономическую зону.

Соответствующая заявка была подана Россией в ООН в 2001 г. В ответ, однако, был получен отказ «за недостаточностью доказательств». В развитие этой темы в

---

<sup>40</sup> Nordic military alliance to challenge Russia in Arctic. March 26, 2010. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gzt.ru/topnews/politics/-rossiya-i-nato-po-raznomu-vidyat-raketnye-ugrozy-/334249.html>

<sup>41</sup> Цыганок А. Арктика и безопасность России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/07/17/arktika-site-anons.html>.

<sup>42</sup> Саможнев А. Дания расширяет военное присутствие в Арктике. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/07/17/arktika-site-anons.html>.

2007 г. Россия направила в Арктику специальную экспедицию для глубоководных исследований в районе Северного полюса и поиска доказательств того, что подводные хребты Ломоносова и Менделеева являются продолжением Сибирской континентальной платформы. В связи с этим полномочный представитель президента России по международному сотрудничеству в Арктике и Антарктике А. Чилингаров заявил, что национальные интересы обязывают ученых с научной точки зрения доказать, что «подводные хребет Ломоносова и поднятие Менделеева по геологическому строению являются безусловным продолжением материковой части Российской Федерации».<sup>43</sup>

Основываясь на положениях Конвенции по морскому праву ООН, Россия планирует официально расширить и оформить международные границы своего континентального шельфа в Арктике, который имеет для страны стратегическое значение. Первоначально Россия планировала представить заявку в Комиссию ООН в начале 2010 г. Однако, впоследствии срок был перенесен на 2013 г.

Если претензии Москвы будут удовлетворены, то площадь российского арктического континентального шельфа за пределами 200-мильной экономической зоны может составить около 1,2 млн. кв. км. «Использование этих ресурсов – залог энергетической безопасности России», – заявил на одном из заседаний российского Совета безопасности президент Д. Медведев.

Посетив в апреле 2010 г. Землю Франца-Иосифа, премьер-министр России В. Путин подтвердил, что Россия имеет стратегические интересы в Арктике. Он выразил убеждение в том, что «геополитические, глубинные интересы России связаны с Арктикой» и что «здесь обеспечивается безопасность и обороноспособность России»<sup>44</sup>. Таким образом, Россия, как и другие страны, тесно увязывает цели достижения своих экономических интересов в Арктике с обеспечением обороноспособности страны.

Несколько заседаний Совета Безопасности Российской Федерации специально были посвящены проблемам Арктики. В 2008 г. прошло заседание по защите национальных интересов страны в Арктике. В своем выступлении Президент Д. Медведев отметил, что «мы должны надежно и на долгосрочную перспективу обеспечить национальные интересы России в Арктике»<sup>45</sup>.

В 2008 г. Советом безопасности Российской Федерации был принят важный документ – «Основы государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу». В нем содержится конкретное упоминание о силовой составляющей защиты интересов России в этом регионе. Отмечается, что одной из главных целей государственной политики Российской Федерации в Арктике в сфере военной безопасности, защиты и охраны государственной границы России, пролегающей в арктической зоне Российской Федерации,

---

<sup>43</sup> Добровольский А. Запад хочет лишить Россию Арктики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.km.ru/news/zapad\\_xochet\\_lishit\\_rossiyu\\_arkt](http://www.km.ru/news/zapad_xochet_lishit_rossiyu_arkt)

<sup>44</sup> Карпова А. Арктический порядок. 5 июля 2010 г [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.interfax-russia.ru/print.asp?id=157015&type=view> .

<sup>45</sup> Выступление на заседании Совета Безопасности «О защите национальных интересов России в Арктике». 17 сентября 2008 года, Москва, Кремль. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.kremlin.ru/transcripts/1433>.

является «обеспечение благоприятного оперативного режима в Арктической зоне Российской Федерации, включая поддержание необходимого боевого потенциала группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в этом регионе»<sup>46</sup>.

На заседании Совета безопасности России в 2010 г. Президент Д. Медведев выразил озабоченность тем, что «другие приполярные нации уже предприняли активные шаги по расширению своих научных исследований, и, кроме того, экономического и даже военного присутствия в Арктике». При этом он обратил внимание на то, что «к сожалению, предпринимаются попытки ограничить доступ России к проведению исследований и разработке минеральных ресурсов Арктики. Это абсолютно недопустимо с правовой точки зрения и несправедливо с позиций географического положения и истории нашей страны»<sup>47</sup>.

Россия, как и США, обеспокоена изменением мирового климата, которое может затронуть ее интересы и безопасность в арктическом регионе. Принята Климатическая доктрина, комплекс мер по реализации которой предстоит подготовить. Москва выражает озабоченность тем, что «климатические изменения могут породить не только физические изменения, изменения в области природной среды, но и межгосударственные противоречия, которые связаны с поиском и добычей энергоносителей, с использованием морских транспортных путей, биоресурсов, с дефицитом водных и продовольственных ресурсов»<sup>48</sup>. Таким образом, и климатическая составляющая в политике Москвы, как и Вашингтона, все больше рассматривается в качестве компонента национальной безопасности.

Россия обладает значительным военным потенциалом в Арктике. Однако подавляющая часть российского профессионального экспертного сообщества рассматривает его в большей степени в контексте стратегического баланса с США. При этом военно-морское присутствие России в Арктике существенно сокращается (см. таблицу 6.1) – в значительной степени из-за устаревания и вывода военных кораблей из боевого состава.

Военно-морская деятельность Российской Федерации, как следует из приведенных данных, за последние двадцать лет постоянно снижалась: корабельный состав России был сокращен в 7,9 раза, среднее количество ежегодно проводимых военно-морских учений сократилось более чем в 6 раз, а их масштабность снижена почти в 5 раз. При этом происходило некоторое совершенствование военно-морской составляющей. Главком ВМФ адмирал В.Высоцкий отметил, что «продолжается наращивание боевых возможностей группировок сил общего назначения Северного и Тихоокеанского флотов, дислоцированных в Арктической зоне Российской Федерации, за счет поступления в состав ВМФ кораблей новой постройки»<sup>49</sup>. Однако по

<sup>46</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. (утверждены Президентом Российской Федерации Дмитрием Медведевым 18 сентября 2008 г. (Пр - 1969). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html](http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html).

<sup>47</sup> Заседание Совета Безопасности по вопросам изменения климата. 17 марта 2010 года. Москва, Кремль. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.kremlin.ru/news/7125>.

<sup>48</sup> Заседание Совета Безопасности по вопросам изменения климата. 17 марта 2010 года.

<sup>49</sup> ВМФ России наращивает боевые возможности в Арктике. 2 октября 2010. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.mail.ru/politics/4529941>.



свидетельству специалистов новые корабли поступают в количестве 1–2 в год, что в 3–4 раза меньше, чем выводится.

**Таблица 6.1. Сокращение количественного состава военно-морских сил и средств России в Арктике (1990–2010 гг.)**

№п/п	Наименование	Количество (по годам)					Примечание
		1990	1995	2000	2005	2010	
1	Боевые надводные корабли	575	220	146	121	101	Снижение в 5,7 раза
2	Подводные лодки	283	87	61	30	26	Снижение в 10,9 раза
3	Боевые катера	370	115	60	45	29	Снижение в 12,8 раза

Источник: Заборский В.В. Куда плывет военно-морской флот России? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://nvo.ng.ru/armament/2004-07-16/6\\_flot.html](http://nvo.ng.ru/armament/2004-07-16/6_flot.html) .

Весьма авторитетно заявление министра иностранных дел С. Лаврова, который подчеркнул, что у России нет планов по увеличению своего военного присутствия в Арктике и по развертыванию вооружений в этом регионе<sup>50</sup>. Таким образом, можно говорить о совершенствовании и модернизации уже имеющегося потенциала.

Из-за того, что остроту отношений России с Западом, несмотря на предпринимаемые меры, в последнее время удалось снизить лишь частично, приведенные выше свидетельства военной деятельности зарубежных государств в арктическом регионе достаточно остро воспринимаются российскими экспертами и политиками. Это однозначно проявляется при любом обсуждении арктических проблем на разных форумах, в институтах исполнительной и законодательной власти, где вырабатываются и готовятся проекты государственных решений. На главный вопрос – против кого направлены маневры в Арктике, отечественные эксперты отвечают однозначно: «Против России», усматривая в военных маневрах других стран угрозу национальной безопасности страны.

Особенно решительно Россия выступает против блоковой военной деятельности в арктическом регионе. Это относится к НАТО, проводимым под ее эгидой учениям. Москва, по свидетельству С. Лаврова, «исходит из того, что в

<sup>50</sup> Россия не планирует размещать войска в Арктике. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.newsru.com/russia/29apr2009/arctic.html> .

Арктическом регионе нет проблем, которые нуждались бы в военных решениях и оправдывали бы присутствие здесь военно-политических блоков»<sup>51</sup>.

В конечном итоге сегодня политический вектор определяется курсом, который взят первыми лицами государств. Годы разрядки, перестройки, построения (со всеми сложностями) демократической России заметно снизили влияние противников сотрудничества. В документах в сфере военной безопасности всех ключевых государств и военно-политических блоков говорится о крайне малой вероятности масштабной войны, тем более с применением ядерного оружия. И это, несмотря на заметные рецидивы мышления холодной войны, определяет многое.

В полной мере это относится и к арктическому региону. Весьма показательным, что во время встречи в феврале 2011 г. со своей датской коллегой Г. Бек, российский министр обороны А. Сердюков счел возможным заявить: «Мы не видим сегодня необходимости в существенном военном присутствии в этом регионе».<sup>52</sup>

#### 6.4. О ПЕРСПЕКТИВАХ УКРЕПЛЕНИЯ КОНВЕНЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В АРКТИКЕ

В настоящее время в Арктике, несмотря на прогресс, достигнутый на других направлениях обеспечения региональной и мировой безопасности, сохраняются определенные предпосылки для обострения военно-политических отношений. Этому в последнее время способствует всплеск интереса различных стран к региону, приобретающий характер соперничества, за которым может последовать демонстрация и даже локальное применение силы.

Само по себе поддержание готовности к силовому обеспечению национальных экономических и иных интересов в Арктике, проведение военных маневров, концентрация боевых сил, создают напряженность в этом регионе. Сравнение реальных военно-морских потенциалов «в арктическом контексте» весьма проблематично, поскольку критерии приведения их «к единому знаменателю» (в первую очередь, в случае США и России) будут спорными.

Численность дислоцированных непосредственно в арктическом регионе сил и средств не показательна, поскольку в случае угрозы военного конфликта сюда могут быть подтянуты гораздо более крупные силы и не только военно-морские. Весьма условно имеющийся в Арктике баланс сил представлен в Таблице 6.2. Разрешение любого инцидента или конфликта между арктическими странами, даже если они произойдут, сегодня видится сугубо в политико-дипломатическом ключе.

Для США и России также весьма условным является выделение части военно-морских сил как способных выполнять сугубо неядерные задачи. Традиционным аргументом российских военных экспертов в оправдание масштабного военного присутствия в арктической зоне является именно необходимость обеспечения

---

<sup>51</sup> Лавров: в Арктике нет проблем, оправдывающих появление военных блоков. 15 октября 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://rian.ru/defense\\_safety/20091015/188977998.html](http://rian.ru/defense_safety/20091015/188977998.html) .

<sup>52</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vz.ru/politics/2011/3/11/474808.html>

баланса в глобальном ядерном контексте. Что касается демонстрации силы, например, в спорной рыболовной зоне, то она может быть проведена и одним боевым кораблем.

Политики и эксперты арктических стран внимательно следят и болезненно воспринимают любые высказывания, допускающие применение или угрозы применения силы в Арктике. В документах в области национальной безопасности этих государств сохраняются логика и лексика времен холодной войны. В ряде случаев действия руководства стран арктического региона направлены на укрепление военных позиций в регионе, что порождает опасения и недоверие, создает стимул для пока что вялотекущего соперничества в наращивании военных сил и средств в Арктике.

Серьезную озабоченность вызывает сохраняющаяся неясность юридического статуса морского пространства, некоторых территорий, морского дна (шельфа). Дополнительной дестабилизации служат возникающие разногласия, связанные с разработкой полезных ископаемых, хозяйственной деятельностью (добычей полезных ископаемых, рыболовством).

Странам арктического региона, в целях долгосрочной стабилизации ситуации, было бы целесообразным предпринять ряд важных шагов.

Следует максимально завершить юридическую проработку и принятие необходимых документов, регламентирующих спорные моменты, связанные со статусом и деятельностью государств в Арктике.

Насущной задачей является совместное завершение отвечающего интересам всех участников разграничение морских пространств в Северном Ледовитом океане. Этому должно способствовать придание Конвенции ООН по морскому праву универсального характера, в том числе, за счет присоединения к ней США.

Возможно расширение полномочий Арктического совета, придание ему третейских функции. Необходимо проработать процедуры решения спорных вопросов, возникающих между странами региона.

Цели достижения экономических интересов в Арктике по-прежнему тесно увязываются с обеспечением обороноспособности. Однако на нынешнем этапе формальное ограничение военно-морской деятельности в арктической зоне не рассматривается арктическими государствами, включая Россию, в качестве меры, безусловно отвечающей интересам национальной безопасности. Страны региона по-прежнему продолжают рассматривать национальные военно-морские потенциалы как необходимое средство обеспечения (защиты) собственных интересов в Арктике.

Смягчению противоречий на этом направлении способствовало бы введение взаимных ограничений на перемещение военно-морских сил в Арктике и взаимных уведомлений. Ограничения военно-морской и иной деятельности в регионе могут быть наиболее эффективным образом обеспечены только при создании действенной системы оповещения и соблюдения интересов сторон. В более широком плане обеспечение интересов стран арктического региона, разрешение спорных вопросов в Арктике в целом требует учета конкретных озабоченностей сторон и пакетных решений.

В контексте расширения взаимодействия России и Запада, можно было бы проработать вопрос о проведении совместных маневров России и НАТО в арктическом регионе. Возможной декларированной целью таких учений могла бы стать борьба с возможными актами терроризма в Арктике.

Одним из важных компонентов защиты окружающей среды могло бы стать обязательство арктических стран вести мониторинг за деятельностью гражданских и военных судов, кораблей, летательных аппаратов, шельфового и другого оборудования любых стран. При этом следует предусмотреть механизм оповещения мировым сообществом результатов подобного мониторинга со стороны той или иной арктической страны.

Укреплению доверия и стабильности в регионе способствовала бы постепенная корректировка, на основе взаимности, положений национальных документов в сфере национальной безопасности, которые применимы к арктическому региону. С целью координации этого процесса можно было бы предложить организацию постоянно действующего семинара по военным доктринам и военному присутствию в Арктике.

Как перспективное направление видится выработка Кодекса поведения в Арктике, который представлял бы собой свод принципов деятельности государств в этом регионе. Само начало обсуждения положений такого Кодекса еще раз акцентировало бы внимание на общих проблемах и конкретных озабоченностях стран–участниц арктического процесса, тем самым способствуя смягчению имеющихся противоречий.

Совершенствование диалога в арктическом регионе видится важной задачей. Формат встреч высокого уровня (т.н. «арктической пятерки» – на уровне глав МИД России, США, Канады, Норвегии и Дании) представляет собой форум для проработки конкретных решений, которые были бы обязательны к исполнению другими участниками арктического процесса. Представляется возможным совмещение разных организационных форматов для принятия тех или иных решений (от «пятерки» до «восьмерки» стран–членов Арктического Совета).

Как показывает практика, заметный импульс продвижению к решению проблем Арктики может быть получен в результате проведения саммита глав арктических государств. Россия как одна из ключевых арктических стран может выступить с инициативой проведения такого важного события.

**Таблица 6.2. Военно-морские силы арктических государств и возможные мобилизационные ресурсы**

Страны	Состав судов арктических государств, базирующихся преимущественно севернее 66° 33' с. ш.		Мобилизационные судовые ресурсы	
	Состав	Всего	Состав	Всего
Дания	2 боевых корабля (фрег.) + 3 катера охр. рыб-ва (о. Гренландия)	5 ед.	4 фрег. («Тетис»); 10 корв. («Флювефискен»); 9 стор. кат.; 10 тр., 2 кп («Абсалон»)	35 ед.
Канада	Постоянное военно-морское присутствие в Арктике не осуществляется. Корабельный состав ВМС распределен в относительно равной пропорции между базами в Галифаксе (Новая Шотландия) и Эсквимофте (Британская Колумбия)		4 пл. диз. («Виктория»); 3 эсм. («Ирокез»); 12 фрег. («Галифакс»); 12 тр. («Кингстон»); 12 пк. + 60 пк. и 6 лдк. в составе БОХР	109 ед.
Норвегия	6 пл. диз. («Ула»); 6 рк вп («Скьёльд»); 6 тр. вп («Альта», «Оксей»); 20 дес. кат. («90N») + 10 пк. в составе БОХР. Базы: Берген, Рамсунн, Тронденес и Сортланд (БОХР)	48 ед.	-	-
Россия	Северный флот: 15 мпл. (пр. 949 и 971(ат.), пр. 877 (диз.)); 1 ав., 2 крейс. (пр. 1144 и 1164); 2 эсм. (пр. 956); 4 БПК; 3 МПК; 3 МРК (пр. 1234); 7 тр., 2 дес. кор.	39 ед.	Пополнение помимо поставок новых вооружений возможно за счет проводки доп. боевых единиц из состава ЧФ и БФ РФ (в военное время преимущественно по внутренним водным путям), что потребует значительного времени	
США	Патрульные катера и корабли береговой	12 ед.	2-й (Атлантический) <sup>53</sup> флот: 27 мпл («Огайо» <sup>54</sup> , «Вирджиния»,	221 ед.

<sup>53</sup> Бассейн Северного Ледовитого океана входит в зоны ответственности 2-го (Атлантического) и 3-го (Тихоокеанского) флотов США, граница между которыми проходит по меридианам 95° з.д. и 100° в.д.

<sup>54</sup> Модификация с крылатыми ракетами морского базирования.

	охраны		<p>«Лос-Анджелес»); 5 ат. ав. («Энтерпрайз» и «Нимиц»); 10 крейс. («Тайкондерога»); 26 эсм. («Орли Бёрк»); 18 фрег. («Оливер Перри»); 14 тр., 14 дес. кор.;</p> <p>3-й (Тихоокеанский) флот: 31 мпл. («Огайо», «Си Вулф», «Вирджиния», «Лос-Анджелес»); 6 ат. ав. («Нимиц»); 12 крейс. («Тайкондерога»); 29 эсм. («Орли Бёрк»); 12 фрег. («Оливер Перри»); 17 дес. кор. + 4 лдк. в составе БОХР</p>	
--	--------	--	---	--

*Источник:* Храмчихин А. Военно-политическая ситуация в Арктике и сценарии возможных конфликтов // <http://narfu.ru/upload/iblock/7f9/grjopufvqlvzveqamx.pdf>; The Military balance 2010. L.: PSS, 2010; Чуприн К. В. Вооруженные силы стран СНГ и Балтии: справочник. Мн., 2009.

**Примечание к таблице 6.2.** Несмотря на то, что большая часть номенклатуры мобилизационных судовых ресурсов не предназначена для выполнения боевых задач в высоких широтах с учетом текущей (2011 г.) ледовой и климатической обстановки, использование в долгосрочной перспективе судов неледového класса представляется вполне возможным ввиду прогнозируемого крупномасштабного (либо полного) исчезновения покрова Северного Ледовитого океана в ближайшие 30-40 лет. (Источник: пресс-релиз Арктического совета по мониторингу и оценке (Arctic Council's Arctic Monitoring and Assessment Programme, AMAP) от 04.05.2011 г. // <[http://www.aari.ru/docs/press\\_release/2011/SWIPA%20press%20release%20Russian.pdf](http://www.aari.ru/docs/press_release/2011/SWIPA%20press%20release%20Russian.pdf)>)

### Список сокращений

ав. – авианосец  
ат. – атомный (ая)  
БОХР – береговая охрана  
БПК – большой противолодочный корабль  
вп. – воздушная подушка  
дес. кат. – десантный катер  
дес. кор. – десантный корабль  
диз. – дизельный (ая)  
кат. – катер  
кор. – корабль  
корв. - корвет  
кп – корабль поддержки  
крейс. – крейсер  
лдк. – ледокол  
МПК – малый противолодочный корабль  
мпл. – многоцелевая подводная лодка  
МРК – малый ракетный корабль  
пк. – патрульный корабль  
пл. – подводная лодка  
патр. кат. – патрульный катер  
рк вп – ракетный корабль на воздушной подушке  
стор. кат. – сторожевой катер  
тр. – тральщик  
тр. вп. – тральщик на воздушной подушке  
фрег. – фрегат

## Глава 7

*А.И. Глубоков, М.К. Глубоковский*

### **МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫБОЛОВСТВА В АРКТИЧЕСКИХ МОРЯХ**

#### ВВЕДЕНИЕ

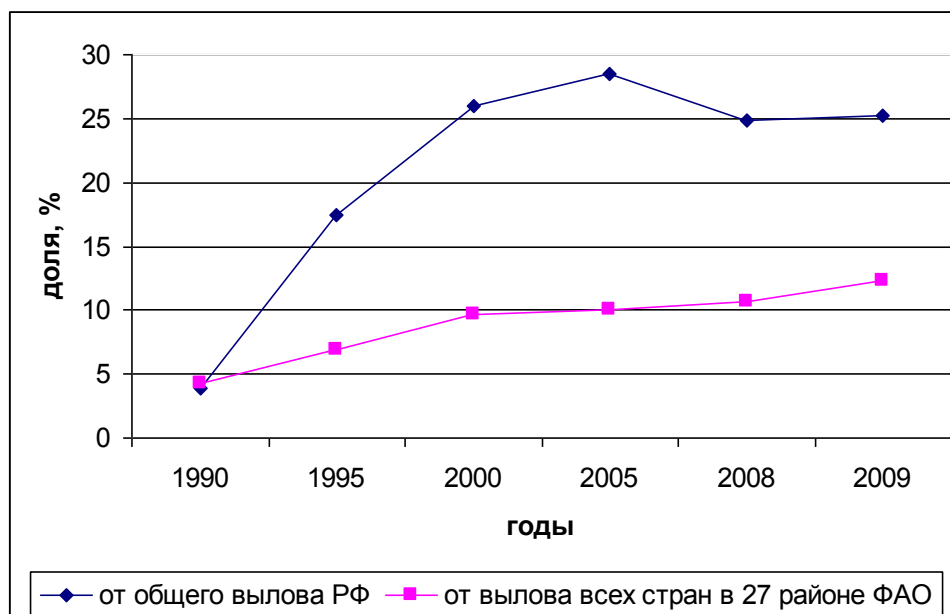
Арктический регион занимает площадь более 21 млн. кв. км, из которых примерно 9 млн. кв. км приходится на долю российского сектора (в том числе 6,8 млн. кв. км – на океаническое пространство).

Северный Ледовитый океан — наименьший по площади океан Земли – расположен между Евразией и Северной Америкой. Его площадь – 14,75 млн. кв. км, средняя глубина – 1225 м, наибольшая глубина – 5527 м в Гренландском море. Объем воды – 18,07 млн. км<sup>3</sup>.

Берега Евразии омывают моря: Норвежское, Баренцево, Белое, Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское и Чукотское; Северной Америки — Гренландское, Бофорта, Баффина.

Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), составляющая мировую статистику рыболовства, относит Норвежское, Гренландское, Баренцево и Белое моря к Атлантическому океану, обобщая уловы в этих морях с другими районами Северо-Восточной Атлантики (статистический район 27). Все остальные моря (Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское, Бофорта и Баффина) ФАО относит к Арктическим морям (статистический район 18).

Арктические моря имеют для российского рыбного хозяйства важное значение как второй по объему вылова регион после Дальневосточных морей. После распада СССР и почти полного прекращения российского промысла в отдаленных районах Мирового океана уловы России в Арктических морях возросли как в абсолютном выражении (с 364 тыс. т в 1990 г. до 1007 тыс. т в 2000 г.), так и в относительном (с 3,9 до 25,9% от общероссийского вылова за те же годы). На протяжении последних 11 лет российский вылов в Арктических морях остается на уровне 1 млн. т, что составляет около 25% от общего вылова (Рис. 7.1). В 2010 г. российские рыбаки выловили в Арктических морях 954 тыс. т гидробионтов.



**Рис. 7.1. Доля вылова России в Арктических морях от общероссийского вылова и вылова других стран в 27 районе ФАО (Северо-Восточная Атлантика)**

Также велико значение российского рыболовства в международном промысле водных биологических ресурсов (ВБР) в Арктике. Доля российского вылова в Арктике резко увеличилась за период с 1990 (4,3%) по 2000 г. (9,7%). В последнее десятилетие продолжается постепенный рост участия российских рыбаков в промысловом освоении ресурсов Арктических морей. В 2009 г. доля российского вылова составила 12,2% от общего арктического вылова всех остальных стран.

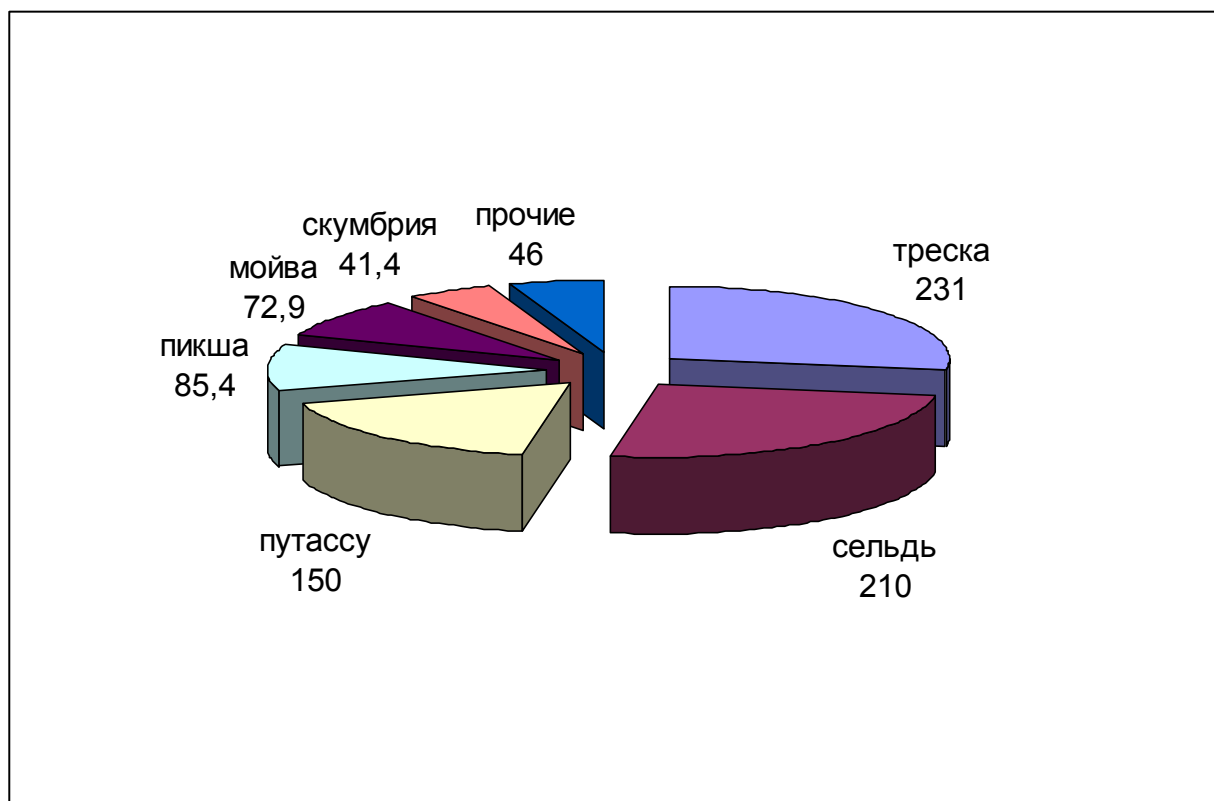
Несмотря на общность географического положения, моря Северного Ледовитого океана резко различаются по океанологическому режиму, чем и объясняется их неодинаковое промысловое значение. Наиболее важны в промысловом отношении моря, обогреваемые теплыми течениями (Норвежское, Гренландское, Баренцево и отчасти – Чукотское), хорошо прогреваемые только летом (Белое море), а также приустьевые участки крупных рек, подверженные отепляющему воздействию их стока. В силу близости к рынкам сбыта, развитости береговой инфраструктуры, включая наземное и воздушное транспортное сообщение, и большей населенности основное северное российское рыболовство сосредоточено в бассейне северо-восточной части Атлантического океана (СВА), прежде всего в Баренцевом, Норвежском и Гренландском морях. Вылов в этом регионе составляет 99,9% российского арктического вылова. Российские уловы в СВА состоят из таких ценных и востребованных на рынке видов рыб, как треска, скумбрия, сельдь, мойва, путассу, пикша, окунь и других (Рис. 7.2).

На современном этапе российский вылов в Белом море в 400 раз меньше, чем в Баренцевом море. Открытые районы морей Лаптевых, Восточно-Сибирского и Чукотского также как и Центральный Арктический бассейн до настоящего



времени как промысловые водоемы практически не использовались. Морской промысел в этих морях ведется эпизодически, а величина вылова незначительна.

В Арктических морях российский вылов распределен следующим образом: 25% в национальной исключительной экономической зоне (РЭЗ), 65% – в исключительных экономических зонах (ИЭЗ) иностранных государств и 10% – в конвенционных районах региональных организаций по управлению рыболовством. По этой причине вопрос о международном сотрудничестве в области рыболовства (прежде всего двустороннем) становится ключевым с точки зрения обеспечения российских интересов.



**Рис. 7.2. Вылов России в СВА по видам в 2009 г., тыс. т.**

Среди двустороннего сотрудничества России в области рыболовства, не только на севере, но и во всем Мировом океане, наибольшее стратегическое значение имеет российско-норвежское сотрудничество. Российский вылов в ИЭЗ Норвегии в последние годы занимает первое место среди российского вылова во всех остальных странах мира. В 2010 г. вылов составил 248,1 тыс. т или 40% от вылова в ИЭЗ иностранных государств в северном бассейне.

Дополнительное значение сотрудничеству России с Норвегией в области рыболовства придает необходимость согласования условий рыбного промысла в водах, окружающих архипелаг Шпицберген, где в 1977 г. Норвегия в одностороннем порядке установила рыбоохранную зону, не признанную большинством стран-подписантов Договора о Шпицбергене 1920 г., включая Россию. Вылов России в зоне Шпицбергена в 2010 г. составил 217,8 тыс. т, то есть

почти столько же, сколько было выловлено российскими рыбаками в норвежской ИЭЗ. Кроме того, в смежном российско-норвежском участке Баренцева моря, где перекрываются двухсотмильные исключительные экономические зоны государств, по Договору между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане от 15 сентября 2010 г. на переходный период сохраняется особый режим рыболовства. Российский вылов в смежном участке в 2010 г. составил 22,3 тыс. т.

Таким образом, цена российско-норвежского сотрудничества в области рыболовства – почти полмиллиона тонн водных биологических ресурсов или более половины всего арктического вылова России! Очевидно, что решение проблем российско-норвежского сотрудничества в области рыболовства на современном этапе в значительной степени определяет эффективность всей рыбохозяйственной деятельности России в арктических морях.

Вторым ключевым для решения задач рационального использования ВБР северных морей направлением двустороннего сотрудничества является сотрудничество с США. В соответствии с Соглашением между СССР и США о линии разграничения морских пространств от 1 июня 1990 г. район традиционного советского промысла в северной части Берингова моря, где ежегодно вылавливали до 150 тыс. т ВБР, отошел к США. В результате этого российские рыбаки потеряли возможность вести там промысел. Соглашение применяется временно, так как не ратифицировано Россией. Это означает, что морская граница России и США в Северном Ледовитом океане, Чукотском и Беринговом морях все еще не закреплена окончательно. С другой стороны, урегулирование морских границ с США является одним из обязательных требований ООН для рассмотрения российской заявки по границам шельфа в Арктических морях, то есть без ратификации Соглашения 1990 г. Россия не сможет получить признание прав на ресурсы континентального шельфа.

Уже ощущаемые и прогнозируемые последствия климатических изменений в Арктике – по мере таяния паковых льдов на короткий период времени летом освобождаются ото льда акватории за пределами ИЭЗ США, Канады и России в районах, в которых рыбный промысел раньше не велся – увеличивают доступные для промысла биоресурсы. Это ставит в повестку дня несколько вопросов, ранее не рассматривавшихся в практической плоскости:

- о международном регулировании рыболовства в арктических морях, в которых раньше промысел не велся;

- о разработке механизма международного регулирования рыбохозяйственной деятельности в открытом море (за пределами ИЭЗ прибрежных государств) Северного Ледовитого океана;

- о допуске третьих (неарктических) стран к промыслу за пределами ИЭЗ приарктических государств;

- целый ряд вопросов, требующих решения у нас дома, если мы хотим эффективно участвовать в принятии этих решений (проведение научных исследований; разработка государственных мер, способствующих более полному использованию ВБР Арктических морей; развитие береговой инфраструктуры российского Арктического побережья и другие).

## 7.1. МЕЖДУНАРОДНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Сегодня рыбный промысел относится к отраслям мирового хозяйства, которые являются объектом весьма детального и жесткого международного регулирования в целях сохранения, воспроизводства и рационального использования биоресурсов Мирового океана.

Существенные изменения в этой области произошли в 1940 – 1980-е гг., когда значительная часть государств мира установила 200-мильные исключительные экономические зоны, в пределах которых в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. прибрежное государство имеет суверенные права на разведку и разработку природных ресурсов, включая живые биологические. Введение ИЭЗ фактически закрыло свободный доступ к ресурсам наиболее продуктивных шельфовых районов Мирового океана в пределах 200 миль от береговой линии. Тем самым была существенно расширена зона национальной юрисдикции прибрежных государств по сравнению с действовавшей до этого 12-мильной зоной.

Создание ИЭЗ стимулировало заключение двусторонних соглашений, на основе которых страны могли обмениваться квотами на вылов в пределах 200-мильных зон или получать доступ к ВБР другой страны на платной основе.

Закрытие шельфа активизировало развитие рыбного промысла в открытом море за пределами 200 миль. Это, в свою очередь, поставило вопрос о модификации действующих и создании новых региональных организаций по управлению рыболовством (РОУР) в целях обеспечения сохранения и долгосрочного рационального использования водных биологических ресурсов в условиях возросшей нагрузки промысла на них. Сегодня процесс создания РОУР практически завершен, то есть в Мировом океане почти полностью отсутствуют районы, расположенные за пределами 200-мильных зон, где нет регулирования промысла какими-либо региональными организациями по управлению рыболовством.

На современном этапе деятельность большинства РОУР можно разделить на два основных направления. Первое – регулирование рыболовства путем установления допустимых величин общего вылова по объектам промысла, технических мер промысла (разрешенных орудий лова и разрешенных технических параметров; размер ячеи, количество крючков и т.д.), закрытия или ограничения промысла в районах скопления молоди, закрытия или ограничения промысла в период нереста и т.п. В случае установления лимитов вылова или предельных промысловых усилий (по тоннажу судов, продолжительности промысла и других) в РОУР на основании определенных ключей происходит распределение участия в промысле каждой из стран путем установления национальных квот или объявления олимпийской системы (без ограничений участия стран лимитируется только суммарный вылов, то есть раньше начавшие промысел с применением больших промысловых усилий страны обеспечивают себе максимальный вылов).

Второе направление связано с минимизацией воздействия рыбохозяйственной деятельности на экосистемы путем тщательного изучения возможных последствий применения тех или иных орудий лова, изъятия определенного количества объектов промысла, химического, шумового и теплового загрязнения. На основе собранных данных РОУР вносят изменения в регламентирование промысла.

Кроме того, в соответствии с Соглашением об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, 1995 г. необходимо согласовывать меры по сохранению и управлению, принятые прибрежными государствами к запасам рыб своей ИЭЗ, и меры, принимаемые в отношении запасов в прилегающих районах открытого моря.

## 7.2. МНОГОСТОРОННЕЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ РЫБОЛОВСТВА В АРКТИЧЕСКИХ МОРЯХ В РАМКАХ ДЕЙСТВУЮЩИХ ДОГОВОРЕННОСТЕЙ

В настоящее время многостороннее регулирование промысла водных биологических ресурсов в Арктических морях осуществляется только в северо-восточной части Атлантического океана на основе следующих документов.

1. Конвенция о международном совете по исследованию моря (ИКЕС) является функционирующей более 100 лет международной научной организацией, координирующей национальные морские рыбохозяйственные и экосистемные исследования в Северной Атлантике, включая прилегающие моря. Международный совет по исследованию моря был учрежден в Копенгагене 22 июля 1902 г. Членами ИКЕС являются 19 стран, включая Россию.

2. Конвенции о рыболовстве в Северо-Восточной части Атлантического океана (НЕАФК) занимается регулированием промысла в водах Атлантического и Северного Ледовитого океанов и прилегающих к ним морей, которые лежат к северу от 36° с. ш. между 42° з. д. и 51° в. д. Конвенция вступила в силу в 1982 г. В том же году она была ратифицирована СССР. В настоящее время членами НЕАФК являются: Россия, Норвегия, Исландия, Дания в отношении Фарерских островов и ЕС.

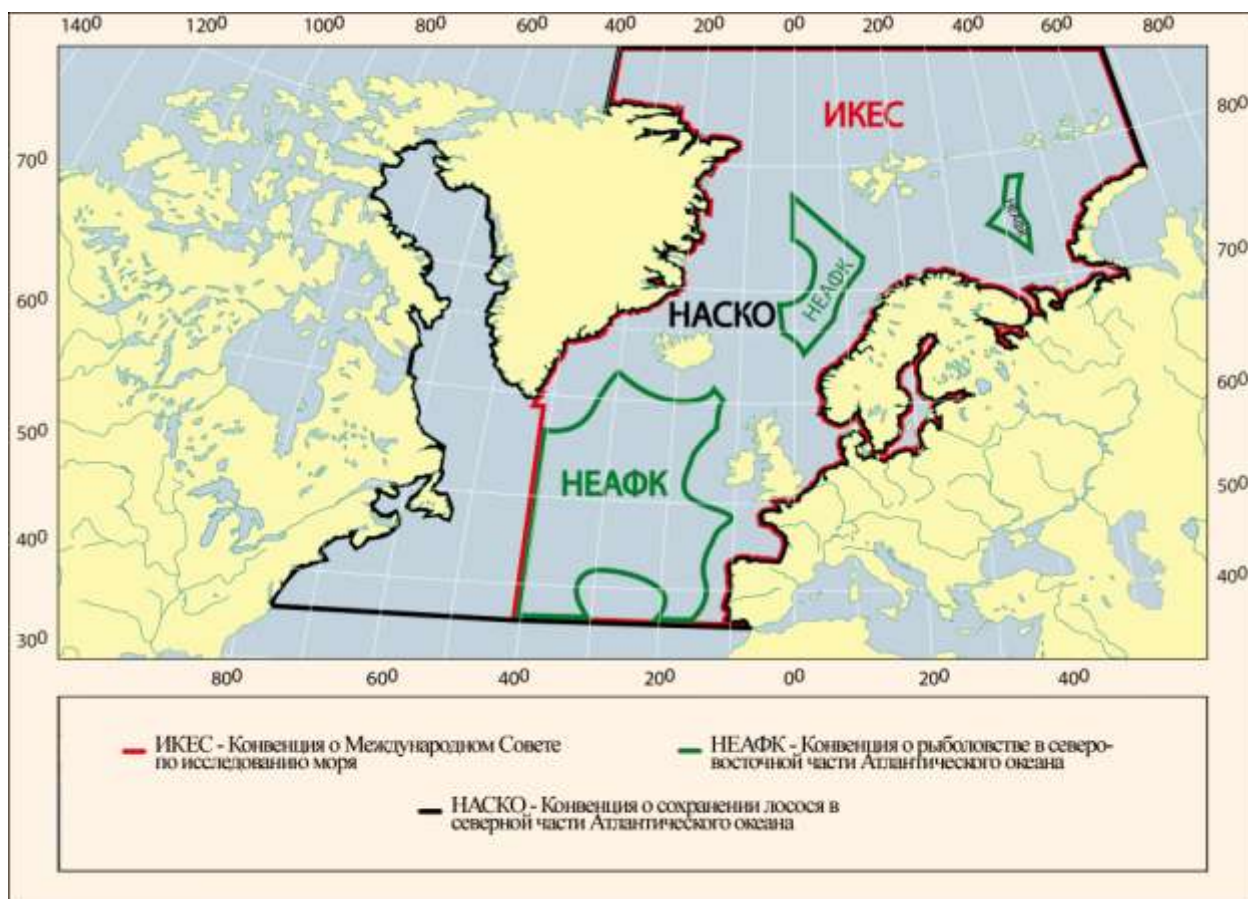
3. Конвенция о сохранении лосося в северной части Атлантического океана (НАСКО). Вступила в силу в 1983 г. Ратифицирована СССР в 1984 г. Государства-участники: Россия, Канада, Дания (в отношении Фарерских островов и Гренландии), ЕС, Исландия и США. Конвенция применяется к запасам лосося, мигрирующим за пределами районов юрисдикции в области рыболовства прибрежных государств Атлантического океана к северу от 36 градуса северной широты по всему пути их миграции.

4. Совещание стран, прибрежных относительно запаса норвежской весенне-нерестующей (атлантико-скандинавской) сельди, которые проходят с 6 мая 1996 г. На Совещании страны-участницы согласовывают общий допустимый улов (ОДУ) и национальные квоты для данного запаса. Сторонами, имеющими статус прибрежных, являются Россия, Норвегия, Исландия, Фарерские острова и ЕС.

5. Совещание стран, прибрежных относительно запаса путассу (Норвегия, Исландия, Фарерские острова и ЕС), проводят с 9 февраля 2000 г. На Совещании страны-участницы согласовывают ОДУ и национальные квоты для данного запаса. Несмотря на постоянное представление научных доказательств наличия путассу в своих национальных водах, Россия формально пока не рассматривается как прибрежное относительно запаса путассу государство и имеет статус приглашенной стороны, однако в полной мере участвует в решении всех вопросов Совещания, в том числе в получении национальных квот на вылов путассу.

Конвенционные районы многосторонних организаций по управлению рыболовством в Северо-Восточной Атлантике представлены на рисунке 7.3.

ИКЕС проводит исследования в рамках международных и национальных программ по оценке состояния запасов промысловых объектов и величины их возможного вылова (ОДУ). Рекомендации ИКЕС по величине ОДУ передаются в регулирующие организации НЕАФК и НАСКО, где происходит распределение величины ОДУ на национальные квоты вылова. НЕАФК регулирует промысел таких видов рыб, как путассу, сельдь, скумбрия, мойва, палтус, окуни. Распределение квот вылова путассу и сельди осуществляется в рамках Совещаний государств, прибрежных по отношению к запасам этих видов, которые проводятся под эгидой НЕАФК.



**Рис. 7.3. Районы действия РОУР в Северо-Восточной Атлантике.**

Сложившиеся ключи распределения национальных квот вылова в определенной

мере удовлетворяют Россию. Квоты вылова для российского флота по отношению к установленной для всех стран величине ОДУ составляют: треска – 50,0%, пикша – 50,0%, мойва – 40,0%, палтус – 45,0%, скумбрия – 4, 5%, сельдь – 12,82%, путассу – 7,4%.

НАСКО запрещает промысел лосося за пределами 200-мильных зон. В целях сохранения запасов лосося и координации усилий в этом направлении НАСКО дает рекомендации прибрежным странам относительно применяемых ими мер сохранения лосося в их ИЭЗ и необходимых исследований.

Таким образом, в настоящее время в наиболее продуктивной части Арктических морей – Северо-Восточной Атлантике на протяжении более 50 лет (ИКЕС – более 100 лет) действует отлаженный механизм устойчивой промысловой эксплуатации ВБР. Поскольку район Северо-Восточной Атлантики расположен в непосредственной близости от развитых европейских государств с древними традициями рыболовства: Норвегии, ЕС, Дании, России, – запасы ВБР используются здесь промыслом практически полностью. Поэтому значительное увеличение общего вылова в СВА в ближайшие годы невозможно. Стратегия и тактика России по отстаиванию интересов отечественных рыбаков в открытом море СВА должна заключаться в активном участии в работе многосторонних РОУР и усилении научных исследований. Это позволит сохранить достигнутый уровень российского присутствия в промысловом освоении ВБР СВА. В случае инициации процесса создания региональной организации по управлению рыболовством в Северном Ледовитом океане за пределами 200-мильной зоны прибрежных государств России следует настаивать на нераспространении действия новой организации на СВА, поскольку Россия имеет в этом регионе справедливые квоты на вылов ВБР, а деятельность действующих многосторонних организаций обеспечивает устойчивое рыболовство.

### 7.3. ДВУСТОРОННЕЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ РЫБОЛОВСТВА В АРКТИЧЕСКИХ МОРЯХ

В так называемую Арктическую пятерку прибрежных по отношению к Северному Ледовитому океану стран входят Россия, Норвегия, Дания, США и Канада. Наибольшее значение для российского рыболовства по величине вылова и одновременно количеству проблем, требующих постоянного внимания, имеет Норвегия. Затем по убывающей следуют Дания в отношении Фарерских островов и Гренландии, США и Канада.

#### *Российско-норвежское сотрудничество*

Стратегическое значение сотрудничества России с Норвегией чрезвычайно велико. В 2010 г. российский вылов ВБР в рамках сотрудничества с Норвегией, включая вылов в районе Шпицбергена, составил почти полмиллиона тонн или более половины всего Арктического вылова России, включая северо-восточные Арктические моря.

Доступ к ВБР ИЭЗ друг друга Стороны согласовывают в рамках Смешанной российско-норвежской Комиссии (СРНК), созданной в соответствии с двусторонним Соглашением о сотрудничестве в области рыболовства 1975 г. После введения в 1977 г. Норвегией и СССР 200-мильных зон возникла

необходимость узаконить возможность и регламентировать условия доступа в зоны друг друга как промыслового флота, так и судов обеспечения, включая третьи страны. В соответствии с положениями двустороннего Соглашения о взаимных отношениях в области рыболовства 1976 г. функции определения общего допустимого улова (ОДУ) отдельных запасов ВБР в пределах зон национальной юрисдикции (200 миль), но за пределами 12 миль от береговой линии осуществляет каждая из сторон. В пределах ОДУ квоты вылова для рыболовных судов другой стороны и третьих стран определяются после соответствующих консультаций в СРНК.

Для района Баренцева моря, в котором имело место наложение 200-мильных зон друг на друга (Смежный участок), в соответствии с Протоколом о временных правилах рыболовства в Смежном участке 1978 г. (до 2011 г.) и в соответствии с двусторонним Договором о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 г. (с 2011 г.) согласование ОДУ и национальных квот сторон, а также квот третьих стран также осуществляется в рамках СРНК. При этом характеристики орудий лова и минимальный разрешенный к вылову размер рыб в Смежном участке применяются в соответствии с рекомендациями НЕАФК.

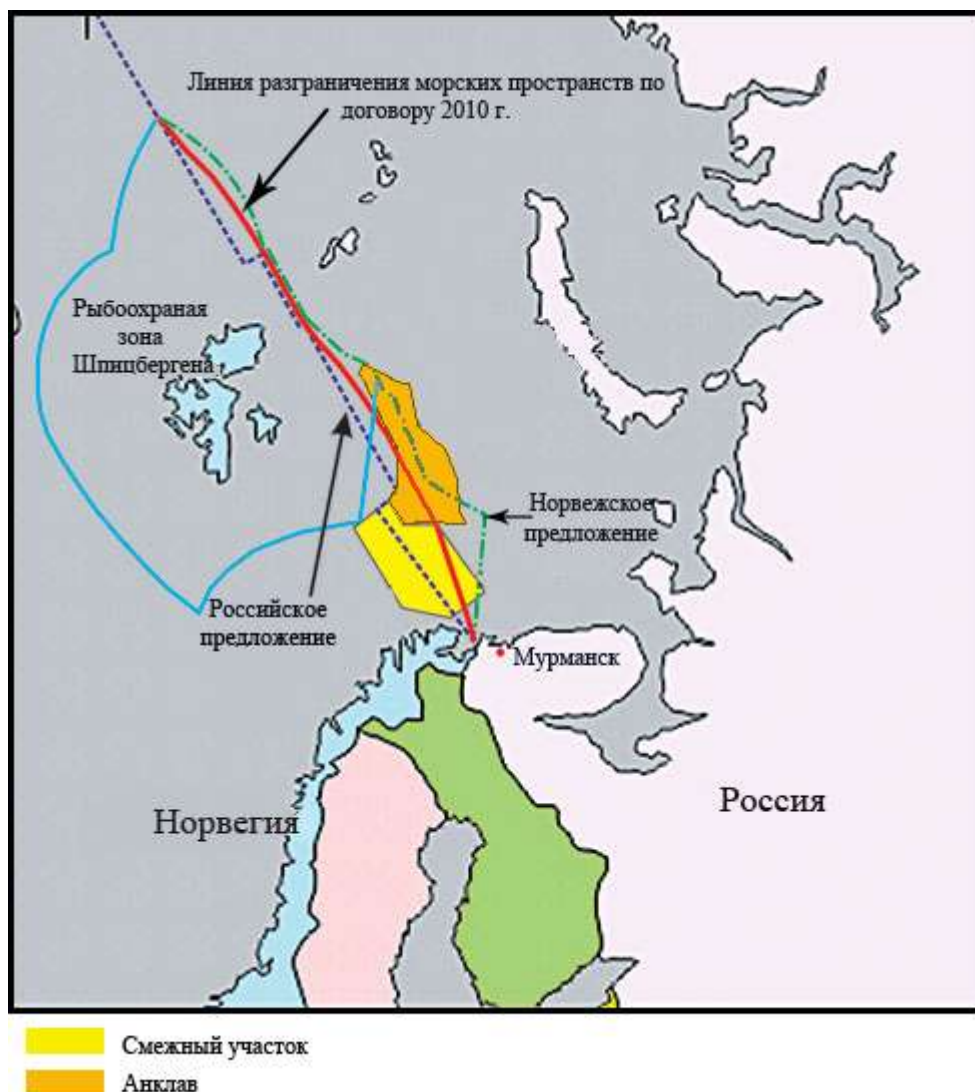
В целом механизм регулирования российско-норвежского промысла на протяжении 35 лет показал свою эффективность в плане справедливого распределения квот между сторонами с одновременным поддержанием стабильной величины промысловых запасов ВБР. Рабочие вопросы возникают, но они решаются.

Но есть три проблемных района, которые затрагиваются разграничением морских пространств России и Норвегии в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане: Смежный участок, анклав Баренцева моря и рыбоохранная зона Шпицбергена (Рис. 7.4).

#### *Смежный участок*

Значение Смежного участка для российского рыболовства велико. В 2010 г. там было выловлено 7,3% от общего российского вылова в Баренцевом море. Причем 4,8 тыс. т приходилось на наиболее ценные объекты промысла – треску и пикшу.

Сразу же после установления 200-мильных зон СССР и Норвегия отметили необходимость согласования линии разграничения морских пространств в Смежном участке, что было зафиксировано в обмене письмами между Правительствами СССР и Норвегии, которыми был согласован Протокол о временных мерах рыболовства в этом районе Баренцева моря.



**Рис. 7.4. Разграничение морских пространств в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане.**

СССР предлагал при разграничении применять «секторальную линию», установленную Декретом СССР 1926 г. для определения принадлежности к СССР земель и островов в Арктике. Эта линия шла от тогдашней советско-финской сухопутной границы строго на север вдоль меридиана 32° в. д., обходя четырехугольник, определяющий острова Шпицбергена (Рис. 4).

Норвегия исходила из необходимости делимитации по срединной линии, равноудаленной от ближайших земельных владений и базовых линий обеих сторон, отсчитываемой на юге от материковой территории и далее на севере от островных территорий.

При делимитации по российскому варианту Россия потеряла бы 36,3% акватории Смежного участка или 33% вылова в этом районе. При делимитации по норвежскому варианту Россия теряла бы почти весь участок и часть РЭЗ. По этой причине наиболее выгодным с точки зрения свободного доступа к биоресурсам



данного участка считалось сохранение статус-кво, Временных правил 1978 г., предполагающих использование ВБР этого района в равных долях.

К вопросу о делимитации Смежного участка стороны неоднократно возвращались (в основном – по инициативе Норвегии), но не столько в силу рыбопромысловых притязаний, сколько в связи с возрастающим интересом к добыче нефти и газа в Арктике вообще и на акватории Смежного участка в частности.

Очевидно, именно стремление внести определенность в вопрос о правах на разработку минеральных ресурсов континентального шельфа в Баренцевом море и требование ООН об урегулировании морских границ с Норвегией и США в качестве обязательного условия принятия к рассмотрению дополнительных материалов о границах российского континентального шельфа и ускорило подготовку российско-норвежского Договора 2010 г., по которому Норвегии отошла большая часть смежного участка (Рис. 7.4).

В соответствии с договором 2010 г. в течение переходного периода сроком в два года с даты вступления его в силу в Смежном участке каждая из Сторон продолжает применять собственные технические правила промысла (размер ячеи, минимальный промысловый размер рыб и другие). ОДУ, взаимные квоты вылова по-прежнему согласовываются в рамках СРНК. Однако Соглашение 1975 г., учредившее СРНК, остается в силе лишь 15 лет после вступления в силу Договора 2010 г., после чего может быть расторгнуто. Более того, в Договоре 2010 г. ничего не сказано о необходимости использования ВБР Смежного участка в равных долях. Это допускает возможность перераспределения национальных квот в пользу Норвегии в соответствии с пропорциями распределения площади Смежного участка между договаривающимися странами.

#### *Анклав Баренцева моря*

К Смежному участку, образуя анклав Баренцева моря, примыкает акватория, с северо-запада ограниченная рыбоохранной зоной Шпицбергена, с остальных сторон – границей РЭЗ (Рис. 7.4). В тоже время анклав почти полностью расположен в пределах вод РЭЗ в соответствии с непризнанной «секторальной линией» 1926 г. Его северо-западная граница оспаривается в связи с непризнанием Россией и другими государствами установленной в одностороннем порядке Норвегией в 1977 г. рыбоохранной зоны вокруг архипелага Шпицберген. Таким образом, де-юре анклав не существует. Именно это стало причиной подписания в 1999 г. между Россией, Норвегией и Исландией, суда которой вели нерегулируемый промысел в анклаве, трехстороннего соглашения о сотрудничестве в области рыболовства. Суть соглашения 1999 г. заключается в предоставлении Исландии 15% от ОДУ трески и 5% от ОДУ пикши в ИЭЗ России и Норвегии в обмен на обязательство не вести бесконтрольный промысел в анклаве Баренцева моря как под своим флагом, так и под флагами других стран.

Предпринимаемые меры по предотвращению неконтролируемого промысла позволили российским рыбакам в 2010 г. выловить в анклаве Баренцева моря 8,3 тыс. т рыбы, из которых 1,4 тыс. т составили такие ценные виды как треска, пикша, окунь и палтус.

В результате Договора о разграничении 2010 г. большая часть анклава Баренцева моря отошла России (Рис. 4). Однако с точки зрения международного морского

права делимитация, проведенная Россией и Норвегией за пределами национальных ИЭЗ, незаконна.

### *Шпицберген*

Морские воды, омывающие архипелаг Шпицберген, имеют важное рыбохозяйственное значение для России. В 2010 г. в водах Шпицбергена Россией было выловлено более четверти всего российского вылова в Арктических морях.

Мы не признаем в соответствии с Договором 1920 г. юрисдикцию Норвегии на рыбоохранную зону вокруг Шпицбергена. В то же время существует ряд договоренностей, закрепленных в Коммюнике Ишкова и Эвенсена 1978 г. и других документах, которые дают основу для двустороннего регулирования промысла при сохраняющихся различиях в правовых позициях сторон. Необходимо также учитывать, что существование непризнанной рыбоохранной зоны является единственной преградой, предотвращающей массовый нерегулируемый промысел судами третьих стран, которые традиционно вели здесь промысел (Исландия, Фарерские острова, Испания, Литва, Польша, Эстония, Португалия, Дания, Германия, Великобритания и другие).

Договор о разграничении 2010 г. прямо не упоминает рыбоохранную зону вокруг Шпицбергена. Тем не менее, в соответствии с проведенной сторонами делимитацией эта зона практически полностью закрепляется за Норвегией (Рис. 7.4).

В настоящее время российские суда работают в зоне Шпицбергена по своим правилам рыболовства, которые отличаются от норвежских (в частности, принятый в России размер ячеи – 125 мм, тогда как в Норвегии – 135 мм). Однако под предлогом обеспечения контроля в рыбоохранной зоне норвежская инспекция требует соблюдения всех вводимых ею ограничений (запретные предписания по срокам и участкам лова, размеры ячеи в тралах, минимальные размеры рыб, разрешенных к вылову, и другое), что сопровождается проверками, наложением штрафов и даже арестами.

Позиции России в обосновании равных с Норвегией прав в морских водах архипелага Шпицберген ослабляются отсутствием регулярного российского контроля за рыболовством и недостаточный уровень научных исследований там.

В целом же российско-норвежское сотрудничество в области рыболовства является примером долгосрочного и весьма успешного взаимодействия с соблюдением экономических и политических интересов сторон. Постоянный поиск компромиссов позволил избежать серьезных конфликтов при разграничении прав на ВБР, подобных тем, которые имели место в британско-исландских отношениях, где на протяжении почти 100 лет (с 1893 по 1976 гг.) бушевали тресковые войны, вызывавшиеся последовательным расширением рыболовной зоны Исландии.

Основой для взаимовыгодного сотрудничества России и Норвегии в области рыболовства должна оставаться рациональная эксплуатация совместных сырьевых ресурсов Арктических морей, осуществляемая в рамках СРНК. Она должна предусматривать разработку единых мер регулирования промысла и

согласованные меры его контроля на всей акватории Баренцева моря и сопредельных вод (РЭЗ, НЭЗ, район архипелага Шпицберген, Смежный участок, анклав Баренцева моря).

Конкретными мерами по защите интересов российского рыболовства в рамках российско-норвежского сотрудничества могли бы стать:

- усиление российской рыбоохранной деятельности и обеспечение постоянного нахождения в районе архипелага Шпицберген инспекторских судов России с целью осуществления проверок российских судов и обеспечения сопоставимого с Норвегией вклада в сохранение запасов;

- активизация и расширение российских морских рыбохозяйственных исследований в Баренцевом и Норвежском морях;

- активизация работ по созданию на Шпицбергене российского научно-координационного центра на базе поселка Баренцбург, одним из направлений деятельности которого могли бы стать исследования ВБР рыбоохранной зоны Шпицбергена;

- целесообразно также рассмотреть вопрос о возможности заключения отдельного двустороннего соглашения о сотрудничестве в области сохранения и использования ВБР морских районов, прилегающих к Шпицбергену.

*Российско-датское сотрудничество в отношении Фарерских островов и Гренландии*

Вылов России ВБР в ИЭЗ Фарерских островов в 2009 г. составил 104,3 тыс. т (квота – 112,3 тыс. т) или 11,2% российского арктического вылова. В обмен Россия предоставила Фарерам право промысла в РЭЗ общим объемом до 15,3 тыс. т. Однако ценность предоставляемых сторонами ресурсов приблизительно одинакова: Россия преимущественно получает квоты на путассу и скумбрию, а предоставляет к вылову треску и пикшу. Обмен квотами осуществляется в рамках Соглашения о сотрудничестве двух стран по рыболовству 1977 г.

В целом российско-фарерское сотрудничество в области рыболовства на протяжении почти 35 лет взаимовыгодно. Повышение его эффективности возможно за счет заключения двустороннего торгового соглашения, которое позволило бы облегчить обслуживание судов в портах обеих стран.

Стратегическое значение Гренландии для российского рыболовства значительно меньше – российский вылов в водах Гренландии в 2009 г. составил всего 3,3 тыс. т (квота – 6,2 тыс. т), но это – ценные виды: палтус и окунь. В обмен Россия выделила Гренландии квоту на вылов 4,5 тыс. т трески и пикши. При этом часть квоты допускается реализовывать в норвежской ИЭЗ, что согласовывается в рамках СРНК.

Выделение взаимных квот проводится в рамках двустороннего Соглашения о рыболовстве 1992 г.

В связи с удорожанием топлива и относительно небольшим объемом квот Россия не полностью осваивает выделяемые ей объемы ресурсов, что приводит к снижению Гренландией квот на последующие годы и, в конечном итоге, – к сокращению и без того скромного сотрудничества.

Российско-гренландское сотрудничество по рыболовству в целом удовлетворительное. Повышение его эффективности возможно за счет государственной поддержки российских судовладельцев, ведущих промысел в водах Гренландии. Дополнительный стимул сотрудничеству может придать расширение гренландского промысла креветки в российских водах, к которому они проявляют интерес, в обмен на увеличение российских квот палтуса и окуня в водах Гренландии.

#### *Российско-американское сотрудничество*

Стратегическое значение США для российского арктического рыболовства складывается из нескольких составляющих:

- сопоставление мер сохранения и рационального использования ВБР в пределах ИЭЗ Сторон в Чукотском и Беринговом морях;
- перспектива выработки механизмов управления промыслом ВБР в восточном секторе Северного Ледовитого океана за пределами 200 миль;
- получение компенсации за потери российского рыболовства в северной части Берингова по Соглашению 1990 г., вылов в которой мог бы составить до 15,7% всего российского арктического вылова.

Наиболее сложной проблемой в российско-американских отношениях по рыболовству остается компенсация. Проблема, как и в отношениях с Норвегией, возникла после установления Россией и США в 1977 г. 200-мильных зон. В области взаимного наложения зон двух стран оказался район традиционного российского промысла. США предложили в качестве основы при решении вопросов разграничения 200-мильных рыболовных зон на тех участках, где они накладываются друг на друга, взять линию Конвенции 1867 г. СССР в принципе согласился с американским предложением, заявив о необходимости компенсации российским рыбакам потерь возможного вылова в результате перехода района традиционного российского промысла к США.

Сначала США выделяли российским рыбакам соответствующую квоту. Однако только в первые два года после достижения договоренности 1977 г. квота осваивалась в значительном объеме. После 1985 г. российский промысел в ИЭЗ США полностью прекратился как по причине сложностей с оформлением разрешения на промысел российским судам в зоне США, так и в связи с обилием минтая в тот период в других районах Берингова моря.

Соглашением 1990 г. о разграничении морских границ был закреплен переход российского рыбопромыслового участка к США. Однако Россия до сих пор не ратифицировала это соглашение, добиваясь доступа к ВБР в ИЭЗ США в пределах утраченного участка. Такое право предусмотрено в проекте Соглашения о рациональном использовании ВБР северной части Берингова моря, согласование которого практически полностью завершено сторонами в 2010–2011 гг. Применение этого соглашения позволит увеличить российский вылов в северных морях и снизить промысловую нагрузку на минтая Берингова моря в российской ИЭЗ. Подписание такого Соглашения увязывается нами с ратификацией соглашения 1990 г. о разграничении.

В то же время при продвижении соглашения о рациональном использовании ВБР необходимо понимать, что затягивание ратификации Соглашения 1990 г., как было отмечено в начале главы, препятствует закреплению российских прав на шельф, прежде всего в Северном Ледовитом океане.

#### *Российско-канадское сотрудничество*

Весь период российско(советско)-канадских отношений в рыболовстве с середины 1970-х гг. (установление 200-мильных зон) делится на два этапа: до и после “трескового кризиса” 1990-х гг. (тогда во время очередного цикла снижения численности трески продолжался рост мощности трескового флота). Советское рыболовство присутствовало в 1970-1980-е гг. в водах, прилегающих к канадскому побережью, было регулярным и весьма интенсивным. Здесь шел масштабный промысел морского окуня, серебристого хека, красного налима, черного палтуса, креветки и других ценных объектов. После “трескового кризиса” Канада наложила запрет на весь иностранный промысел в своей зоне, включая выдачу лицензий на платной основе. Это привело к почти полному прекращению российского промысла в канадских водах.

Поскольку Россия не имеет общих с Канадой границ ИЭЗ, то сотрудничество с этим государством по вопросу сохранения и рационального использования ВБР Арктических морей может заключаться в обсуждении общих принципов регулирования рыбного промысла, а также организации и проведении научных исследований состояния ВБР как в двустороннем, так и многостороннем форматах.

#### 7.4. НОВЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ИЗМЕНЕНИЕМ КЛИМАТА

В связи с общей тенденцией потепления климата рыболовство может быть активизировано в той части Арктических морей, где ранее промысел ВБР не велся. Таяние льдов повышает интерес к использованию ВБР шельфа, расположенного за пределами 200-мильных зон. Начало освоения ВБР там, где ранее не велся промысел, и эффективная защита национальных интересов в рамках многосторонних институтов и режимов возможны только при условии активизации российских рыбохозяйственных исследований в Северном Ледовитом океане.

Такова суть вопросов, связанных с происходящими климатическими изменениями. Их острота будет зависеть от того, в каком направлении будет направлен вектор климатических изменений. Так, наименьший ледовый покров в Северном Ледовитом океане был зафиксирован в 2007 г. В последующие три года он снова увеличивался.

*Перспективы международного регулирования рыболовства в арктических морях.*

Вскоре после того, когда был зафиксирован минимальный ледовый покров, приарктические страны, прежде всего США, поставили вопрос о необходимости разработки международного механизма сохранения и рационального использования ВБР Арктики. В качестве первого шага США объявили мораторий на промысел ВБР в пределах своей ИЭЗ в морях Чукотском и Бофорта, призвав Россию и Канаду последовать их примеру. Ни Россия, ни Канада не поддержали в

этом вопросе США. Однако очевидно, что рано или поздно механизм международного регулирования использования ВБР Северного Ледовитого океана надо будет разрабатывать.

За исключением сектора Северной Атлантики в бассейне Северного Ледовитого океана (здесь речь идет именно о географическом секторе, а не о классификация ФАО) и универсальных инструментов (Конвенция 1982 г., Соглашение 1995 г.), здесь нет региональных соглашений по управлению рыболовством. Это обстоятельство не позволяет прибрежным государствам ограничивать рыболовство судами третьих стран.

Вопрос в том, каким должен быть региональный режим: общим арктическим или специфическим для восточных евразийских и североамериканских морей?

Позиция России заключается в следующем. Анализ промысла ВБР в северо-восточной Атлантике, где в настоящее время действуют ИКЕС, НЕАФК и НАСКО, а также ряд двусторонних соглашений, показывает, что на протяжении всего исторического периода ведения промысла в этом районе Мирового океана ни разу не было отмечено значительных межгодовых колебаний вылова, и ни один запас не был подорван промыслом. С 1964 г. по настоящее время уловы в 27 районе ФАО (СВА) колебались в пределах от 8,7 до 13,3 млн т (ФАО, 2010). Это доказывает эффективность управления промыслом и сохранения водных биоресурсов, осуществляемые выше названными международными организациями.

В целях продолжения эффективного регулирования промысла в случае создания в Арктике новой региональной организации по управлению рыболовством она не должна включать Конвенционные районы ИКЕС, НЕАФК, НАСКО. Помимо прочего, этого позволит сократить число стран-участниц будущего Соглашения, исключив из них Норвегию и Данию.

*Претензии приарктических государств на расширение своего района морского дна*

В настоящее время в ООН поданы заявки по уточнению границ шельфа в Северном Ледовитом океане только от России и Норвегии. США не могут подать заявку, так как не являются членами Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., а Канада и Дания в отношении Гренландии свои заявки пока не подавали, хотя известно, что их притязания не перекрываются с притязаниями других арктических государств.

Заявка Норвегии по границам шельфа в Северном Ледовитом океане полностью удовлетворена.

По заявке России Комиссия ООН по границам континентального шельфа в 2001 г. затребовала дополнительные данные по структуре материковых плит, которые подтвердили бы российские притязания, а также поставила в качестве условия дальнейшего рассмотрения вопроса урегулирование территориальных споров по морским границам с Норвегией, США и Японией. За прошедшие 10 лет Россия собрала необходимые данные по геоморфологии, соглашением 2010 г. урегулировала морскую границу с Норвегией. Таким образом, если говорить только о Северном Ледовитом океане, остается нерешенным лишь один вопрос – о ратификации Соглашения с США 1990 г. После этого российская заявка на границы шельфа может быть вновь принята ООН к рассмотрению.

Остающаяся неопределенность границ шельфа в Северном Ледовитом океане не позволяет сегодня окончательно определить границы открытого моря в этом регионе, на которое распространялся бы режим свободного рыболовства. Без таких границ не может быть определен и конвенционный район будущей организации по управлению рыболовством. Россия не заинтересована в ускорении процесса зарегулирования международного промысла в открытом море Северного Ледовитого океана, поэтому с точки зрения рыболовства современная ситуация устраивает российскую рыбную промышленность.

#### *Необходимость активизации исследовательской деятельности*

Подкрепление российских интересов по первым двум вопросам невозможно без активизации изучения биоресурсов в морях, о которых идет речь.

Только данные систематических исследований биоресурсов и их динамики позволят надежно обосновывать наши позиции как в процессе согласования международного (регионального) режима для восточной части Северного Ледовитого океана, так и в уточнении наших интересов в спорных (смежных) районах.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Долгосрочные интересы Российской Федерации в Арктических морях в области рыболовства заключаются в следующем.

Одной из наиболее значимых с экономической точки зрения проблем остается режим рыболовства в водах, омывающих архипелаг Шпицберген, анклав и смежном участке Баренцева моря. Решение данной проблемы в интересах российского рыболовства с учетом современного правового поля может быть достигнуто за счет постоянной работы в рамках СРНК, активизации российского присутствия в Баренцевом море рыбопромысловых, рыбоохранных и научных судов.

Решение российско-американских проблем в северной части Берингова моря и связанных с этим вопросов по границам шельфа достигается путем активизации научных исследований и работы в рамках двустороннего российско-американского соглашения по рыболовству.

Важной составляющей обеспечения надежного долгосрочного присутствия России в Арктических морях в целом является строительство нового и модернизация части построенного флота (промысловых, научных, транспортных, рыбоохранных судов, танкеров) для работы в тяжелых ледовых условиях.

## ТРАНСПОРТНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, утвержденными Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г., определены главные цели, ключевые задачи, стратегические приоритеты и механизмы реализации государственной политики России в Арктике. Этим документом также определена система мер стратегического прогнозирования и планирования социально-экономического развития арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) и обеспечения национальной безопасности России.

В интересах обеспечения преемственности и повышения эффективности решения приоритетных задач государственной арктической политики России Советом по изучению производительных сил Минэкономразвития России и РАН по поручению Министерства регионального развития Российской Федерации разработаны проекты Стратегии развития АЗРФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. и Государственной программы Российской Федерации «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации» на тот же период.

В основу этих разработок положены три базовых принципа. *Первый* из них связан с нацеленностью перечисленных стратегических и программных решений на повышение роли и эффективности национальной арктической политики России в укреплении основ российской государственности, включая реализацию суверенитета, суверенных прав и стратегических интересов нашей страны в Арктике.

*Второй* принцип состоит в обеспечении социальной ориентированности и признании общественной значимости стратегических решений как следствие инновационной модели развития экономики в целом. Такой подход в первую очередь предусматривает раскрепощение человеческого капитала и перехода к экономике знаний – основополагающего ресурса устойчивого социально-экономического роста – и улучшение стандартов качества жизни (не только не ниже среднероссийских показателей, но сопоставимого с уровнем развитых арктических держав).

Наконец, *третий* принцип заключается в комплексном характере разработок, их ориентации на гармонизацию интересов всех субъектов национальной арктической политики – государства, институтов гражданского общества, деловых кругов, науки и коренных народов Севера.



## 8.1. АРКТИЧЕСКАЯ ЗОНА В ГЛОБАЛЬНЫХ ПРОЦЕССАХ

Естественно, учтен тот факт, что АЗРФ не может существовать обособленно от мира и страны. Она встроена в систему глобальных и общероссийских процессов. В этой связи выбор приоритетных направлений ее долгосрочного развития в значительной степени обусловлен внутренними и внешними факторами и тенденциями, которые могут оказывать как положительное, так и отрицательное воздействие на макрорегион.

В целом значение арктических пространств и ресурсов в жизнедеятельности человечества и формировании общемирового валового продукта резко возросло. Прогнозируется, что в результате глобальных климатических изменений в перспективе на главенствующие позиции в структуре всемирной торговли могут выйти товаропотоки, проходящие через высокоширотные транспортно-коммуникационные магистрали Арктики. Начинается полномасштабное освоение минеральных и энергетических ресурсов богатейшего арктического континентального шельфа, что обусловлено истощением запасов полезных ископаемых континентальной части Земли и прямо влияет на структуру мирового энергообеспечения. Вовлечение в промышленный оборот возобновляемых энергоисточников Арктики с использованием ветровой, геотермальной, циркуляционной океанической, волновой, планетарной гравитационной (приливы и отливы) энергии в совокупности с освоением глубоководных районов дна Северного Ледовитого океана генерирует широчайший спектр технологических инноваций, используемых в различных сферах жизнедеятельности.

В ближайшее время, согласно сценарным прогнозам Всемирной продовольственной организации ООН, последует резкий скачок спроса на продукцию морского промышленного рыболовства, в производстве которого Арктический регион играет заметную роль. Уже сейчас повсеместно наращивается промысел водных биологических ресурсов в конвенционных районах Мирового океана, а особенно – за пределами их действия.

Глобальная климатоформирующая функция Северного Ледовитого океана и его значение в экосистемной динамике, видимо, определяющие переход от меридиональной циркуляции макросиноптических процессов к зональной, побуждают человечество к интенсификации фундаментальных исследований его природы. Приарктическими государствами активно развивается высокодоходный (в некоторых регионах – бюджетоформирующий) туристско-рекреационный бизнес. Практически любая стратегия приарктических стран в обязательном порядке содержит во-енную компоненту.

Процессы *глобализации*, все более активно, широко и углубленно охватывающие арктические пространства, пока мало способствуют их устойчивому развитию. Активизация трансграничных и международных контактов в Арктике, обусловленная растущей многослойной взаимозависимостью глобализирующегося мира, безусловно, формирует новые позитивные импульсы и открывает перспективные возможности для устойчивого развития приарктических территорий отдельных государств за счет свободного обмена технологиями эксплуатации труднодоступных арктических пространств и ресурсов, усиления притока инвестиций в национальные экономики и их региональные сегменты, рационализации их позиционирования в системе международного разделения труда и т.д. Однако она же обуславливает качественно новые вызовы и угрозы, зачастую принимающие сетевой

характер (международный терроризм, трансграничная преступность и т.д.). Их адресатами становятся в первую очередь государственные структуры и функции. При этом происходит расшатывание сложившейся архитектуры безопасности. Остаются актуальными и военные угрозы в Арктике.

Повсеместная либерализация национальных экономик, сложные интеграционные и дезинтеграционные процессы в международных отношениях, постепенное нивелирование межстрановых различий и делегирование части государственных функций созданным межгосударственным политическим, финансовым и военным структурам привели к активизации участия последних в формировании новой арктической политики. В то же время они способствовали образованию транснациональных корпораций, обладающих потенциалом (сопоставимым с потенциалом отдельных государств) для самостоятельной эксплуатации арктических пространств и ресурсов, находящихся в экстремальных климатических условиях.

В этих условиях *обостряется конкуренция* между отдельными странами, их объединениями и союзами, транснациональными корпорациями *за арктические пространства и ресурсы*, включая зоны, на которые в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. распространяются суверенитет и суверенные права прибрежных государств. Интенсифицируется хозяйственная деятельность за пределами акваторий, находящихся под национальной юрисдикцией.

Северный Ледовитый океан становится стратегическим ресурсом человечества, однако *технологически сложные виды его освоения доступны лишь отдельным, наиболее развитым странам Арктического региона или ведущим арктическим державам*. В их новой арктической политике декларируется проведение мер, способствующих военной, транспортной, энергетической и продовольственной безопасности, эффективному и рациональному управлению природными ресурсами, комплексному гармоничному развитию экономики, а также социально-экономическому развитию приарктических регионов, отдельных поселений и территорий.

Кроме того, ими провозглашается и осуществляется интенсивное внедрение в хозяйственную деятельность перспективных инноваций, привлечение инвестиций в технологии, предотвращение загрязнения окружающей среды, расширение знаний о природе Арктики на основе тесного сотрудничества национальных правительственных структур, научного сообщества и бизнеса. При этом в арктических государствах Европы и в ЕС, Канаде, Соединенных Штатах Америки происходит переход от секторального (отраслевого) или сугубо регионального к комплексному (интегрированному) развитию приарктических геоторий, повышаются эффективность и качество государственного управления как ответ на возникающие глобальные вызовы, имеющие как сетевой, так и иерархический характер, реализуется тенденция роста усилий государств по обеспечению участия гражданского общества в управлении социально-экономическим развитием Арктики.

Обозначенные процессы происходят на фоне все большего надгосударственного управления и регулирования развития Арктики, при котором *наметился значительный разрыв* между ведущими державами и остальными государствами *по уровню технологической оснащенности, а значит – по возможностям комплексного изучения, освоения и использования арктических пространств и ресурсов*. В некоторых влиятельных политических группах арктических держав преобладает стремление к консервации сложившейся иерархии и усугублению такого положения, что достигается путем активных действий протекционистского характера,

провозглашением новой арктической политики, основанной на широко декларируемых принципах осторожного подхода и устойчивого развития, а также необходимости интернационализации отдельных арктических территорий, на которые распространяются суверенитет, суверенные права и национальные интересы других государств.

Более того, в них в настоящее время происходит активное формирование воспроизводственного ядра экономики, основанного на новейшей технологической базе. Стратегическая значимость этого тренда объясняется тем фактом, что страны, претендующие на заметную роль в Арктике и при этом не успевшие сформировать воспроизводственную систему, базирующуюся на технологиях нового уклада, в достаточно короткие сроки столкнутся с реальной опасностью превратиться в аутсайдеров, обреченных идти по догоняющему пути технологических заимствований при изучении, освоении и эксплуатации арктических пространств и ресурсов.

*Усугубляющееся технологическое отставание развивающихся государств предопределяет их путь догоняющего развития.* Те из них, которые отличаются высокими темпами роста экономики (как и развитые арктические державы), наращивают ударную мощь своих вооруженных сил, интенсифицируют хозяйственную деятельность, сосредоточивают политические и административные усилия на консолидации секторального управления и преодолении конфликтности между ее видами. Основное внимание уделяется формированию и реализации новой арктической политики для получения всех выгод от комплексного использования арктических пространств и ресурсов в средне- и долгосрочной перспективе.

*Интенсивно развивающиеся государства,* в том числе экстерриториальные (Китай, Индия, Бразилия) *стремятся к все более активному участию в освоении арктических пространств и ресурсов, для чего повсеместно развивают новые технологии на основе передовых достижений научно-технического прогресса.*

В дополнение к идее интернационализации некоторых ключевых арктических территорий активно продвигаются также такие привлекательные формы перспективного развития Арктики, как рационализация эксплуатации природных ресурсов во благо будущих поколений, комплексное и гармоничное развитие экономики, упорядоченный социально-экономический рост приарктических регионов и территорий, диффузия перспективных институциональных, организационных и технологических инноваций и интенсивное их внедрение, массивное привлечение инвестиций, обеспечение экологической совместимости хозяйственной деятельности в Арктике.

Развитые арктические державы уверенно контролируют территорию и акваторию, на которую распространяются их суверенитет и суверенные права, последовательно реализуют собственные национальные интересы в ключевых районах Северного Ледовитого океана, имеющих стратегическое значение в силу географического местоположения и, как правило, находящихся далеко за пределами зон их юрисдикции и традиционной ответственности, активно влияют на регуляторную деятельность международных организаций, предоставляют большой объем политических услуг населению своих стран, главная из которых – безопасность. Они практически повсеместно обладают монополией на принятие решений, а в случаях, не терпящих отлагательства, даже на насилие. Суверенитет, суверенные права и национальные интересы остальных имеют множество существенных ограничений.

В последнее время интерес к Арктическому региону существенно повысился, причем со стороны не только приарктических стран, но и во всем мире. В связи с истощением ресурсной базы легкодоступных месторождений континентальной части Планеты значение Арктики и особенно Северного Ледовитого океана резко возросло, а в условиях глобализации обостряются проблемы межгосударственной состязательности и даже открытого соперничества за высокоширотные пространства и ресурсы. Как следствие, в циркумполярных государствах и даже в экстерриториальных и находящихся на значительном удалении от региона странах интенсифицируется как собственно процесс освоения и использования ресурсов арктических территорий, так и соответствующие фундаментальные и прикладные научные исследования, призванные обосновать либо опровергнуть те или иные притязания и содействовать принятию оптимальных решений при изучении, освоении и эксплуатации Арктики.

## 8.2. УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Россия, естественно, не могла оставаться в стороне от этих процессов. Выделение Арктики в самостоятельный объект российской государственной политики обусловлено высокой концентрацией в пределах макрорегиона стратегических интересов России: внешнеполитических, оборонных, экономических, экологических, научных и т.д., а также его яркой спецификой, которая определяет особенности строительства здесь инновационной экономики.

Принципиально важным моментом в этой связи выступает тот факт, что устойчивое социально-экономическое развитие и жизнедеятельность в АЗРФ теснейшим образом связаны с изучением, освоением и эксплуатацией пространств и ресурсов Северного Ледовитого океана, предопределяя интенсификацию широкомасштабного международного сотрудничества в этих процессах. Ориентированная на море модель экономики АЗРФ отличает ее природно-хозяйственные циклы от «континентального» Севера России и обуславливает своеобразие формируемых здесь в прогнозный период акваторриальных морехозяйственных комплексов (кластеров).

При этом необходимо учитывать и ряд других характерных черт, разительно отличающих российскую Арктику от других регионов Российской Федерации и определяющих условия, направления и масштабы социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности во всех сферах жизнедеятельности. Среди них особо выделяются низкая плотность населения и высокая дисперсность системы расселения, удаленность от основных промышленных центров нашей страны и очаговое освоение территории, обуславливающие переход от площадного к узловому (кластерному) развитию АЗРФ.

Таким образом, в пространственном развитии российской Арктики, с одной стороны, четко выделяется группа старопромышленных регионов – Мурманская и Архангельская области, Красноярский край (точнее – Норильский промышленный и Таймырский муниципальный районы), где особо востребован кластерный

подход на основе реиндустриализации и становления элементов инновационной экономики. А с другой – регионы нового масштабного промышленного освоения: Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные округа, арктические улусы Республики Саха (Якутия). Здесь предполагается создание зон опережающего развития, реализация крупных межведомственных, межрегиональных и международных инвестиционных проектов: инфраструктурных, социальных, природоохранных, инновационных.

Северные территории играют стратегическую роль в социально-экономическом развитии России и обеспечении национальной безопасности. При приблизительно однопроцентной доле в численности населения российская Арктика создает 12-15% ВВП страны и обеспечивает около четверти национального экспорта. В сравнении с другими приарктическими государствами именно в АЗРФ создан самый мощный индустриальный слой. Здесь беспрецедентно высока доля добавленной стоимости добывающих предприятий, которая составляет 60%, в то время как на Аляске и в арктической Канаде этот показатель не превышает 30%, а в странах Фенно-Скандии (включая северные районы Норвегии, Швеции, Финляндии, а также Гренландию и Исландию) доходит лишь до 15%.

Богатство природно-ресурсной базы АЗРФ также общеизвестно. Здесь сосредоточено свыше 95% металлов платиновой группы, более 90% никеля и кобальта, 60% меди, практически все разведанные российские залежи титана, олова сурьмы, апатита, флогопита, вермикулита, барита. Недра макрорегиона содержат от 70 до 90% российских запасов золота, алмазов, свинца, бокситов и многих других полезных ископаемых, имеющих стратегическое значение для страны и наибольшую экспортную привлекательность, к тому же во многом безальтернативных для обеспечения устойчивого социально-экономического роста Российской Федерации.

В АЗРФ добывается около 80% российского газа и выявлены его значительные ресурсы, в том числе связанные в форме газогидратов. На арктическом континентальном шельфе, который представляет собой систему нефтегазоносных провинций с многочисленными месторождениями-гигантами, сосредоточены основные прогнозные запасы углеводородов. К наиболее перспективным районам нефте- и газодобычи относятся шельфы Баренцева, Карского, Восточно-Сибирского, Чукотского морей и моря Лаптевых. Многочисленные геологические предпосылки и уже открытые крупнейшие месторождения углеводородов позволяют рассматривать Баренцево-Северокарский мегапрогиб как самую богатую нефтегазоносную провинцию мира.

Прогнозируется наличие стратегического сырья, минеральных и энергетических ресурсов в глубоководной части Северного Ледовитого океана, его дне и недрах. Разнообразные запасы водных биоресурсов позволяют приарктическим регионам уверенно занимать второе место после Дальнего Востока по объемам вылова гидробионтов и производства товарной пищевой рыбной продукции, что содействует обеспечению продовольственной безопасности России. Здесь сконцентрирован значительный туристско-рекреационный потенциал, отличающийся высокой аттрактивностью и позволяющий создавать уникальный турпродукт, соответствующий интересам российских и иностранных потребителей. Огромное и непреходящее значение для АЗРФ и России в целом имеют и другие виды сосредоточенных в макрорегионе ресурсов.

Кроме природно-ресурсной базы принципиально важным для дальнейшего устойчивого развития Российской Федерации и АЗРФ становится географическое положение, обуславливающее активное использование арктических пространств. Генерируемый пространственными факторами и недоиспользуемый сегодня потенциал заключается в уникальных транспортно-логистических возможностях России, которая способна осуществить стратегический маневр и стать конкурентоспособным транзитным государством с развитой сферой услуг и сервисной экономикой.

У АЗРФ появляется шанс изменить свою внешнеторговую специализацию в течение ближайших 10-12 лет, отойти от монопрофильности и монопродуктовости с опорой на добычу углеводородов, снизить сырьевую ориентацию и снять многие диспропорции в развитии. Одним из перспективных направлений может стать полномасштабная реализация транспортно-транзитного потенциала за счет становления системы международных транспортных коридоров, проходящих по территории и акватории под юрисдикцией Российской Федерации, а также капиллярной транспортной инфраструктуры, связывающей труднодоступные приарктические населенные пункты.

При этом *основным сдерживающим фактором устойчивого социально-экономического роста северных регионов выступает именно неразвитость транспортной системы, ее морской и континентальной составляющих*, что препятствует освоению природно-ресурсной базы, причем не только АЗРФ, но и Урала, Сибири, Пермского края и других территорий, специализирующихся на добыче минеральных и энергетических ресурсов, а также отодвигает на неопределенный срок планируемые в этой связи проекты. Именно поэтому перечисленные выше стратегические и программные решения нацелены на *создание опорного транспортного каркаса в Арктической зоне Российской Федерации, включающего новые транспортные коридоры в меридиональном и широтном направлениях*, которые увязаны с реализацией проектов «Урал Промышленный – Урал Полярный» и БелКомУр.

В результате строительства железной дороги «Полуночная – Обская», достройки линии «Обская – Бованенково» с последующим выходом на порт Харасавей, создания железнодорожного сообщения «Надым – Салехард» и далее до Лабытнанги, а также линии «Коротчаево – Игарка» с перспективой выхода на Дудинку и Норильск, рудные ресурсы Полярного Урала, зона нефтегазодобычи Ямала будут связаны с освоенными районами Промышленного Урала.

Проект БелКомУр предусматривает строительство недостающих участков («Карпогоры – Вендинга») железной дороги по трассе «Архангельск – Пермь» для связи Архангельского морского порта с Сыктывкарком, Кудымкарком и Пермью (Соликамском), что обеспечит выход на внешние рынки продукции этих регионов. В этой связи чрезвычайно актуализируется реализация таких проектов и мегапроектов как строительство технологических линий «Сосногорск – Индига» (Баренц-КомУр), «Воркута – Усть-Кара», а также коридора «Север – Юг», предназначенного для транспортного сообщения между государствами Персидского залива, Индией, Пакистаном через Каспий со странами Восточной и Центральной Европы и Скандинавии. Кроме того, возрастает целесообразность установления скоростных маршрутов для кроссполярных сообщений, в том числе авиационных, поскольку именно такие проекты обеспечивают связь между восточным и западным

полушариями Земли по кратчайшим маршрутам, а также строительства трансконтинентальной полимагистрали с тоннелем через Берингов пролив.

***Слаборазвитая или местами полностью отсутствующая транспортно-логистическая инфраструктура приводит к несоответствию значимости освоения природно-ресурсного потенциала АЗРФ и шельфа арктических морей требованиям обеспечения национальной безопасности, снижению конкурентоспособности России***, имеющей уникальные географические преимущества. Последние связаны с возможностями эффективного использования высокоширотного Северного транспортного коридора (СТК) – российской национальной трансарктической морской полимагистрали, органично включающей в себя Северный морской путь (СМП) с тяготеющими к нему меридиональными речными и железнодорожными коммуникациями. Его крайние опорные точки (Мурманск и Петропавловск-Камчатский) должны обеспечить перевалку грузов на суда ледового класса, обслуживание ледокольного флота, поддержку транзита фидерными маршрутами.

При всех технических сложностях плавания в Арктике географически Северный морской путь представляет собой кратчайший маршрут, соединяющий Европу с Дальним Востоком и западной частью Северной Америки. Потенциальные грузы для этой магистрали – отнюдь не только транзитные, это, к примеру, и российский экспорт, поставляемый сейчас в Юго-Восточную Азию южным морским маршрутом через Суэц. Во всех без исключения общегосударственных решениях последних лет, связанных с социально-экономическим развитием АЗРФ, особо подчеркивается ключевая роль СМП в освоении пространств и ресурсов российской Арктики. Такой подход позволяет обосновать необходимость опережающего развития береговой инфраструктуры (транспортной, энергетической, промышленной), элементов сервисной экономики (логистика, гидрометеорология, навигационно-гидрографическое обеспечение мореплавания), обеспечивающих, обслуживающих, смежных и шлейфовых производств. Эффективное решение этой проблемы обеспечивается реализацией проектов перевода электроэнергетики на местные виды энергоресурсов, в том числе возобновляемые, а также устранением барьеров в использовании транзитного потенциала и повышением транспортной доступности населенных пунктов.

*Морские транспортные услуги*, таким образом, могут превратиться в крупнейшую после нефтегазового сырья статью экспорта АЗРФ. Россия, позиционируя себя в качестве евразийского морского транспортного государства, получит второй крупный источник доходов и будет в значительной мере застрахована от рисков, связанных с перспективой ухудшения конъюнктуры на мировых рынках углеводородов. Полноценная реализация транспортно-транзитного потенциала обладает мощными мультипликативными и комплексформирующими эффектами. Они заключаются в повышении мобильности трудовых ресурсов и уровня жизни населения, проживающего в полосе международных и региональных морских транспортных маршрутов, тяготеющих к Северному морскому пути, оживлении промышленной и деловой активности в приарктических субъектах России, придании дополнительных импульсов прокладке телекоммуникаций и т.д.

Планируется модернизация и сооружение новых морских портов и отгрузочных терминалов, строительство ледоколов и транспортных судов, создание технологического флота для геологоразведки и обслуживания сооружений на шельфе. Нагрузка на СМП будет усиливаться, благодаря новым железнодорожным подходам

к Белому, Баренцеву и Карскому морям, а также морю Лаптевых (смешанный железнодорожно-водный путь через Якутск). Климатические изменения в Арктике станут оказывать возрастающее воздействие на технологии создания объектов инфраструктуры, модернизацию флота, формы расселения, экологическую политику. Основные грузопотоки будут связаны с дудинским направлением, работающим в круглогодичном режиме, вывозом углеводородов из Обь-Енисейского региона, экспортом лесоматериалов из Игарки и Тикси, завозом грузов с Запада и Востока. Значительную роль станут играть перевозки по СМП на судах «река-море» плавания. Возрастет завоз в п. Харасавэй, а также транспортировка углеводородов в Баренцевом и Белом морях, не относящихся к СМП, но входящих в единую Арктическую транспортную систему. Так, перевозки нефти по Баренцеву морю (в том числе с месторождений Варандей и Приразломное) к 2020 г. превысят 20 млн. т.

*Новые железные дороги* меридионального направления, выходящие к портам Белого, Баренцева, Карского морей и моря Лаптевых увеличат грузовой потенциал СМП и откроют прямой выход в Западную Европу. Более сложные последствия может иметь строительство железнодорожной линии «Салехард – Надым – Новый Уренгой» с выходом на Игарку и Норильск, поскольку возникнет риск оттока грузов с наиболее развитого на СМП дудинского направления. Здесь возникает конкуренция между железнодорожным и морским транспортом по тарифам, скорости, логистике и надежности доставки грузов.

Перспективные морские и речные грузоперевозки на трассах СМП на период до 2020 г. разработаны на основе расчетного уровня социально-экономического развития приморских, приарктических регионов с учетом стратегий государственных корпораций и субъектов Российской Федерации. При этом учитывалось два сценария социально-экономического развития АЗРФ.

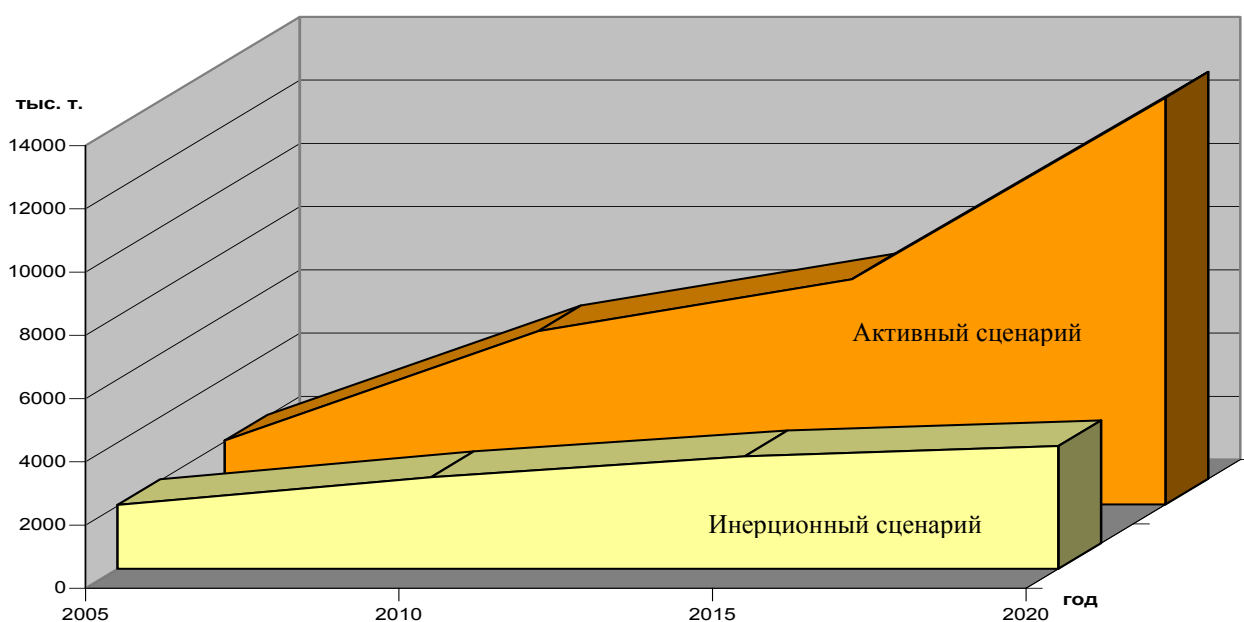
Построение инерционного сценария осуществлялось путем экстраполяции на долгосрочную перспективу существующих трендов с элементами качественного анализа. При формировании активного сценария учитывались прогнозные показатели федеральных, отраслевых, региональных и корпоративных стратегий, программ и планов. Особое внимание уделялось увязке активного сценария с основными параметрами региональных долгосрочных стратегий, комплексных схем, программ, планов социально-экономического развития (Уральского федерального округа, Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, Республики Саха (Якутия), Мурманской области), а также мегапроекта «Урал промышленный – Урал полярный» и других масштабных инвестиционных проектов, включая строительство новых морских портов (Индига), железных дорог (БелКомУр, БаренцКомУр, «Воркута – Усть-Кара» и др., которые позволят значительно увеличить поток грузов из глубинных регионов для передачи на СМП).

Так, например, согласно Комплексной программе развития и размещения производительных сил Ямало-Ненецкого автономного округа до 2025 г. и мегапроекту «Урал промышленный – Урал полярный» предусматривается освоение разнообразных ресурсов восточного склона Уральского хребта, строительство железных дорог «Полуночное – Обская», «Обская – Бованенково – Харасавэй» с веткой на Новый порт, «Салехард – Надым», которые значительно увеличат поток грузов по СМП в обоих направлениях.

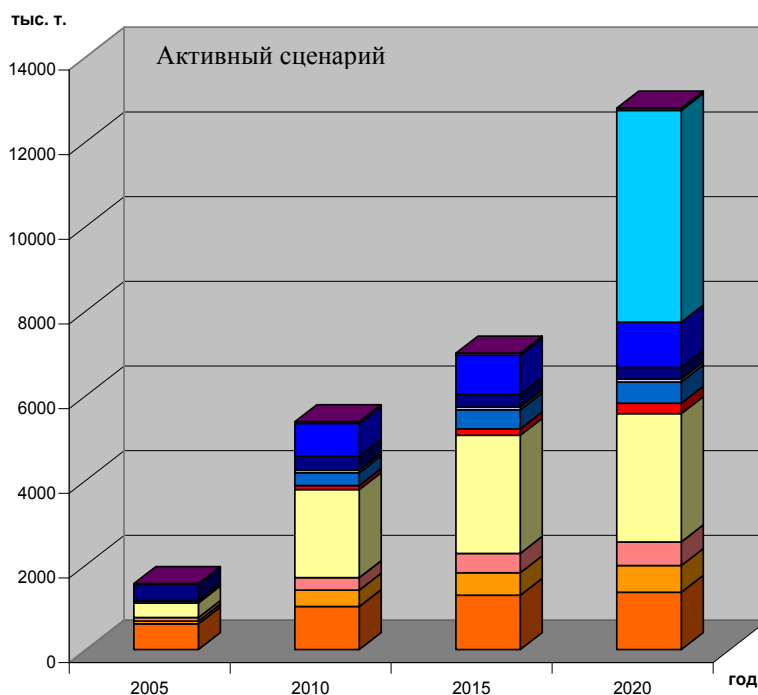
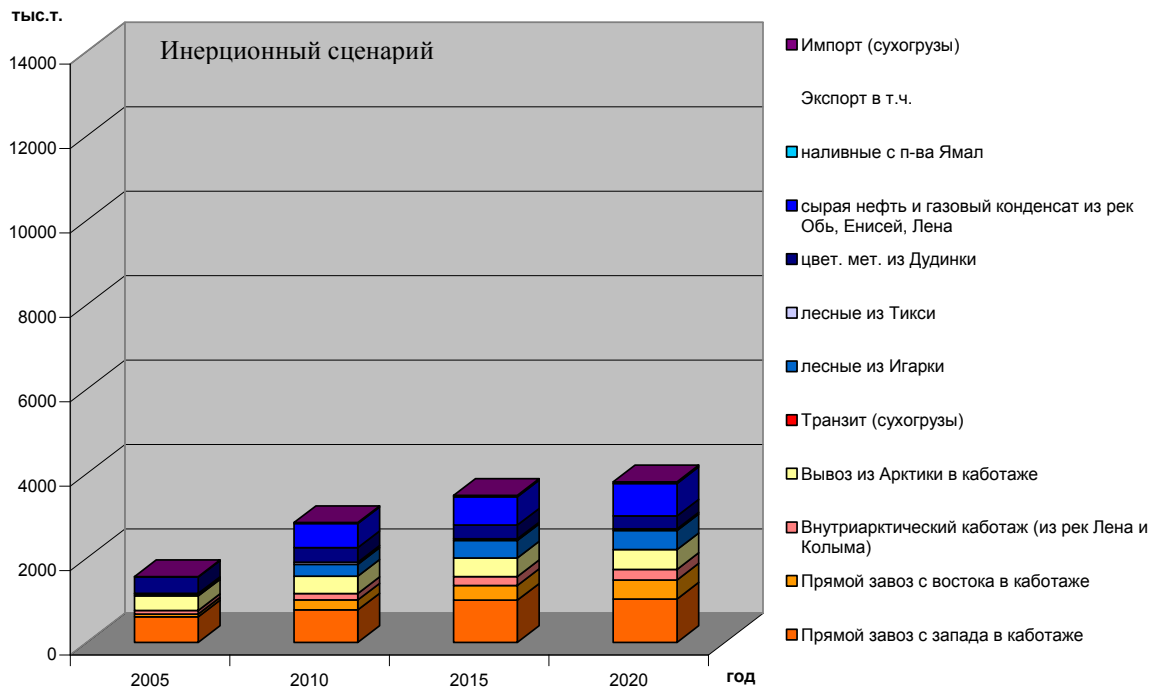
В соответствии со Схемой комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики Республики Саха (Якутия) до 2030 г., главные изменения в



использовании СМП будут связаны с завершением строительства железнодорожной линии «Беркакит – Томмот – Якутск», что позволит увеличить поток грузов по Лене от Якутска с выходом на СМП судов типа «река – море». Предполагается также создание транспортных коридоров «Китай – переход через Амур – Транссиб», «БАМ – Якутск – СМП». На севере Красноярского края (Карское море) наряду с развитием Норильского промышленного комплекса и лесопромышленного узла Игарка будет расширяться добыча углеводородного сырья в низовье Енисея с возможной транспортировкой по Северному морскому пути. В этой связи можно полагать, что на СМП (а значит и СТК) произойдет существенный рост грузопотоков с помощью морских и речных судов (рис. 8.1 и 8.2).



**Рисунок 8.1. Прогноз динамики объемов грузоперевозок по трассе СМП и СТК до 2020 г. по инерционному и активному сценариям**



**Рисунок 8.2. Прогноз структуры грузоперевозок по трассе СМП и СТК до 2020 г. по инерционному и активному сценариям**

Экстраполируя полученные значения на отдаленную перспективу (2030 г.) для инерционного сценария и используя качественный анализ для активного, можно

получить прогнозируемые объемы морских грузопотоков по трассам СТК в диапазоне от 10,6 млн. т до 20,1 млн. т.

Развитие полноценной транспортной системы позволит не только преодолеть барьеры в использовании транзитного потенциала и повысить транспортную доступность населенных пунктов, но и во многом устранить инфраструктурные ограничения на рост добычи полезных ископаемых в АЗРФ. В этом случае кардинально повысится эффективность освоения крупных и уникальных месторождений нефти (на континентальном шельфе и в материковой части Арктики), угля (Печорский, Сосьвино-Салехардский, Таймырский, Тунгусский и его северная часть – Норильский угленосный район, Ленский бассейн), платиновых металлов (Таймыро-Норильская провинция), золота (Североземельско-Таймырская и Яно-Чукотская провинции), хрома и титана (Оленегорское, Кировогорское, Ковдорское и некоторые другие месторождения), свинца и цинка (Пайхойско-Новоземельская провинция), никеля (Норильская и Кольская группы месторождений) и других видов стратегического сырья.

Для субъектов, входящих в АЗРФ, огромное значение имеет *система местных авиаперевозок*. В этих регионах малая авиация зачастую выступает единственной возможностью доступа населения к магистральным транспортным сетям. Из-за низкого уровня платежеспособности населения отдаленных населенных пунктов, невысокой интенсивности полетов воздушных судов, высоких затрат на содержание аэродромных комплексов в условиях Крайнего Севера большинство местных авиаперевозок экономически неэффективно для авиакомпаний, но имеет высокую социальную значимость. Иными словами, задача государства – развивать малую авиацию в АЗРФ. Именно поэтому необходимы меры государственной поддержки развития аэродромов и посадочных площадок местного значения.

Крупными транспортно-логистическими узлами (хабами) для магистральных и международных перевозок станут аэропорты Мурманска, Архангельска и Анадыря. Аэропортами федерального значения будут Нарьян-Мар, Салехард, Норильск (Алыкель), Хатанга, Тикси, Певек. Получит развитие сеть малых аэропортов с взлетно-посадочными полосами для грузопассажирских перевозок в районы Арктики. Предстоит оснащение местных аэропортов легкими многофункциональными вертолетами Ка-226 и «Ансат», новыми воздушными судами малой авиации. По мере развития средств управления воздушным движением сфера кросс-полярных полетов, обеспечивающая существенную экономию затрат при авиационной доставке грузов между странами евроазиатского континента и Америки, может быть значительно расширена с включением пассажирских перевозок.

Поскольку основным узким местом реализации масштабных межведомственных, межрегиональных и международных мероприятий и проектов (инфраструктурных, социокультурных, природоохранных, инновационных и т.д.) выступают ограничения в сфере энергетики и энергообеспечения, то к приоритетам национальной арктической политики России относится *обеспечение стабильного снабжения приарктических субъектов Российской Федерации электроэнергией по доступным ценам*. Такой подход жизненно необходим их изолированным энергосистемам, работа которых, в принципе, может базироваться на использовании внутренних источников. В настоящее время многие приарктические субъекты Российской Федерации на две трети используют привозное топливо, а региональные энерготарифы в разы превышают среднероссийский. Оптимизация структуры региональных топливно-энергетических комплексов может обеспечиваться реализаци-

ей проектов перевода электроэнергетики на местные энергоресурсы, в том числе возобновляемые. В этой связи предполагается создание ветропарков, геотермальных станций, новых мини-ТЭЦ, малых ГЭС, приливных электростанций, парогазовых и газотурбинных установок, плавучих атомных электростанций средней и малой мощности.

Курс на диверсификацию экономического развития, рационализацию и интенсификацию эксплуатации арктических пространств и ресурсов, повышение конкурентоспособности АЗРФ в глобальной системе разделения труда предопределяет необходимость опережающего *развития туристско-рекреационного бизнеса*.

В Арктике возможны практически все виды туризма, в том числе и менее массовые, но наиболее доходные специализации, в первую очередь познавательные, морские круизы, чрезвычайно популярные в настоящее время климатические, экологические, научные, а также приключенческие, экстремальные, деловые, спортивные и общеоздоровительные направления туристического бизнеса. Все перечисленные виды и подвиды (вплоть до экзотических) в целом соответствуют модели потребительского поведения формирующегося среднего класса России. Выбор этих сегментов рынка может быть обусловлен в первую очередь конкурентными преимуществами и платёжеспособностью потребителей, делающих их чрезвычайно привлекательными для сравнительно узкой, но состоятельной прослойки потенциальных рекреантов.

Перспективны круизы на Северный полюс, включая заход на Шпицберген, и вдоль трассы СМП, например, маршрут «Мурманск – Шпицберген – Земля Франца-Иосифа – Северная Земля и остров Большевик – остров Врангеля» и другие морские туристско-рекреационные маршруты. К тому же развитие туризма ведет к поддержанию этноформирующих видов деятельности коренных народов Севера в интересах сохранения их исконного уклада жизни и традиционных промыслов, восстановления исторически обусловленных форм хозяйствования и культурной самобытности.

Значительная роль в становлении в АЗРФ экономики знаний будет принадлежать инновационной инфраструктуре, опирающейся на научно-образовательные комплексы федерального значения. Катализатором этих процессов в высшем образовании должны выступить федеральные государственные автономные образовательные учреждения «Северный (Арктический) федеральный университет» и «Северо-Восточный Федеральный университет имени М.К. Аммосова», а также новые университетские комплексы современных технологий. Они будут специализироваться на поиске и разведке месторождений полезных ископаемых, нефтехимии, углехимии, новых строительных материалах и технологиях и т.д.

Предполагается также организовать подготовку сертифицированных специалистов в области информационных технологий и сетевого администрирования, биотехнологий, биохимико-биофизических диагностических, профилактических и лечебных медицинских технологий и других компетенций. Особую роль в этой связи должны сыграть и другие прогрессивные формы и институты пространственного развития, такие как технико-внедренческая зона в наукограде Апатиты, технопромышленный парк в поселке Аллакурты и в целом сеть технологических и промышленных парков для реализации венчурных внедренческих проектов.

Таким образом, наличие богатых природных ресурсов, большой опыт их освоения, обладание уникальной научной базой данных об Арктике и самыми мощными в мире атомными ледоколами, а также возможность использования транспорт-

ных коридоров для межконтинентальных сообщений выступают конкурентными преимуществами России в Арктике. К ним можно также отнести сравнительно высокие качественные характеристики человеческого капитала, включая образовательный уровень, а также существенный промышленно-производственный потенциал и имеющиеся технологические заделы, в том числе в военно-промышленном комплексе.

### 8.3. ИННОВАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ

АЗРФ имеет исключительное военно-стратегическое значение для нашей страны, причем именно здесь в максимальной степени стыкуются вопросы национальной безопасности и социально-экономического развития, а значит – открываются перспективы эффективной интеграции военных и гражданских производств на принципах реконверсии и диверсификации, совместного использования и диффузии технологий двойного назначения и применения. При этом все виды деятельности в российской части Арктики в наибольшей степени связаны с интересами обеспечения обороны и безопасности государства.

У АЗРФ есть свои ярко выраженные конкурентные преимущества и в военно-промышленном сегменте экономики, и в сугубо гражданских сферах, в том числе привнесенные из оборонно-промышленного комплекса в рамках его реконверсии и диверсификации. Большинство из них вполне наукоемки и высокотехнологичны, а значит – конкурентоспособны на мировых рынках гражданской продукции морского назначения и применения.

Со снятием ограничений по точности разрешения (определения) координат объектов с помощью российской глобальной навигационной спутниковой системы (ГЛОНАСС) новые горизонты открываются на рынке запусков коммерческих спутников. Тем более что спектр потенциальных потребителей их услуг включает в себя предприятия морского и речного транспорта, высокоточной геологоразведки, геодезии и картографии, полученные данные нужны даже для ориентации туристов. Система обладает рядом конкурентных преимуществ перед американской GPS и другими аналогами.

У отечественных предприятий имеется ряд оригинальных научно-технических заделов, не имеющих столь качественных аналогов в мире, таких, например, как экранопланы и другие высокоскоростные амфибийные транспортные средства на динамической и статической воздушной подушке (включая суда на воздушной подушке, плавающие амфибии с колесным или гусеничным шасси, платформы на воздушной подушке: самоходные, буксируемые, ледокольные, технологические; гидросамолеты-амфибии, экранопланы-амфибии, самолеты с шасси на воздушной подушке).

Разработки в этой области позволяют создавать экологически совместимые транспортные схемы с применением высокоскоростных судов многоцелевого назначения, использующих экранный эффект, либо скегового типа. Спектр их применения широк и включает в себя, как минимум, несколько направлений:

(1) грузопассажирские перевозки между населенными пунктами, не связанными наземной инфраструктурой в целях повышения скорости и транспортной доступности приморских территорий;

(2) обеспечение круглогодичной навигации в суровых климатических условиях, каботажное плавание, организация транспортного сообщения между отдаленными районами на трассе Севморпути, в том числе для оказания первой медицинской помощи, доставки стратегических грузов, а также вывоза ценных видов сырья с малым удельным весом (рудные концентраты редких металлов, алмазы и алмазная крошка и т.д.);

(3) обеспечение потребностей разведки и разработки углеводородных месторождений на континентальном шельфе Российской Федерации, включая обслуживание буровых платформ (транспортировка необходимых грузов и персонала), сбор и доставку буровых кернов в места лабораторных исследований;

(4) осуществление спасательных операций, оказание помощи терпящим бедствие (вследствие природных и антропогенных катастроф) судам, кораблям, подводным лодкам, летательным аппаратам и приводнившимся космическим объектам;

(5) предотвращение и быстрое реагирование на угрозы различного характера с морских направлений, защита Государственной границы Российской Федерации, предупреждение террористических актов на море и прочих угроз национальной безопасности в Мировом океане.

Особенно актуальным использование экранопланов может стать при освоении месторождений континентального шельфа, поскольку их размещение в районах Мурманска и Архангельска, а также на архипелагах Новая Земля и Земля Франца-Иосифа позволит полностью контролировать акваторию над ним, обеспечить максимальную безопасность добычи углеводородов (начиная от оперативной ликвидации разливов нефти и заканчивая предотвращением террористических угроз), а также создать бесперебойное всепогодное транспортное сообщение с буровыми платформами.

Россия по-прежнему вместе с США, Великобританией и Францией входит в четверку стран, способных производить все виды авиационной техники, включая гидросамолеты, самолеты и вертолеты морского базирования. Существенным препятствием широкому участию российских авиазаводов и конструкторских бюро в международном разделении труда в области авиастроения была их организационная разобщенность. Сейчас этот недостаток преодолен путем создания Объединенной авиастроительной корпорации.

Принципиально важным фактом для Арктики следует считать возвращение российского атомного машиностроения на мировой рынок после длительного перерыва. Причем чрезвычайно перспективным представляется использование плавучих атомных теплоэлектростанций (ПАТЭС) – мобильных, надежных, безопасных, экономически эффективных энергосистем для удаленных и изолированных приарктических районов. Проблема их энергообеспечения в сложившихся условиях (низкая эффективность и высокая изношенность энергоисточников, электрических и тепловых сетей, обеспечивающих энергией население и промышленных потребителей в зоне децентрализованного энергоснабжения, постоянный рост цен на органическое топливо, слаборазвитая инфраструктура, обуславливающая трудности по его доставке и пр.) становится ключевой для сохранения накопленного в них промышленного потенциала, социальной инфраструктуры и жизнеобеспеченности населения.

При сосредоточении в региональном хозяйственном комплексе значительного количества крупных потребителей электроэнергии, к наиболее перспективным вариантам решения вопроса обеспечения надежного энергообеспечения относится использование ПАТЭС. Предварительный анализ эффективности атомных станций малой мощности (к числу наиболее перспективных проектов в этой области и относятся ПАТЭС) показывает их высокую конкурентоспособность по сравнению с традиционными энергоисточниками в отдельных районах России даже при наличии собственных энергоносителей. Представляются крайне перспективными и отечественные разработки подводного бурового комплекса с ядерной энергетической установкой.

В целом приоритетами сегодня становятся базовые мультиплицирующие макротехнологии – в мире их порядка 50. Из них 46 владеют 7 высокоразвитых держав. Россия на период до 2020 г. могла бы поставить задачу приоритетного развития по 12-16 макротехнологиям. Причем уже до 2012 г. по 5-7 перечисленным суммарный уровень знаний способен приблизиться бы к мировому, если не превзойти его (судостроение, космическая связь, экраноплано- и гидросамолостроение, энергетическое машиностроение, нанотехнологии).

В Кольском научном центре РАН имеются перспективные наработки, связанные с использованием нанотехнологий и высокотехнологичных материалов в морехозяйственном комплексе. К ним можно отнести технологии получения эффективных синтетических и минеральных сорбентов (например, титанофосфатного сорбента из концентратов техногенных отходов обогащения апатито-нефелиновых руд) и способов применения их на объектах, загрязнённых нефтепродуктами, радионуклидами, токсичными веществами; новые принципы формирования покрытий электродов и создание производства компонентов сварочных материалов с улучшенными характеристиками для сварки под водой; композиционные материалы на основе алюминия и бора для защиты от нейтронного излучения экипажей морских судов с ядерными энергетическими установками; огнестойкие материалы на основе слоистых алюмосиликатов для контейнеров, занятых в перевозке радиоактивных отходов; геополимерные вяжущие адсорбенты на основе магниезинк-железистых алюмосиликатов для сорбционной очистки жидких радиоактивных отходов и последующей капсуляции отобранных сорбентов в компануды; коррозионно-стойкие бетоны для гидротехнического строительства; адсорбционно-активные материалы для экологически безопасного обращения с нефтепродуктами; технологии производства высокоёмких танталовых конденсаторных порошков для высококачественной радиоэлектронной аппаратуры, а также газотермического напыления при ремонте и восстановлении деталей судов и морской техники.

Возможности перехода к инновационному использованию водных биологических ресурсов на базе биотехнологий и схем безотходной переработки морепродуктов, технологий получения полезной продукции из отходов базовых рыбоперерабатывающих производств, а также из неиспользуемых или нетрадиционных видов гидробионтов (в том числе биоактивных веществ, ферментативных белковых гидролизатов, лекарственных лечебно-профилактических средств и т.д.) и генетических ресурсов в первую очередь открываются в Мурманской области, обладающей значительным научным потенциалом.

Таким образом, для реализации активного (инновационного) сценария развития АЗРФ есть все предпосылки. Вместе с тем, настоящая инновация – это не просто

разработка и запуск в производство новой наукоемкой и конкурентоспособной продукции, но, кроме того, способ предоставления услуг, интегрирования системы управления, диффузии знаний, формирования социокультурной политики и многое другое, а также участия в этих процессах всех заинтересованных субъектов. Внедрением новшеств обязана сопровождаться не только технологическая сфера, но и ее организационная структура экономики, включая институциональные организмы нового типа, инновационные процедуры принятия решений и компьютерные, интеллектуальные, информационно-аналитические системы их поддержки.

#### 8.4. ВЫЗОВЫ И РИСКИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ

Северный Ледовитый океан и его моря, окаймленные побережьем стран Европы, Азии и Америки, фактически образуют полузамкнутое покрытое льдами пространство, что открывает для приарктических государств возможность принимать дополнительные меры в области защиты и сохранения морской среды и интенсификации для этих целей субрегионального сотрудничества, фоном чего выступает общая экологизация международного правосознания. При этом хрупкость и уязвимость арктической природы, действительно, как нигде требует при освоении разнообразнейших природных ресурсов внедрения ресурсосберегающих, «умных», прорывных технологий, которые не нанесут непоправимого экологического урона.

Еще одним принципиальным вызовом устойчивому развитию АЗРФ выступает ***абсолютная неподготовленность инженерной инфраструктуры к возможным негативным последствиям процессов глобальных климатических изменений.***

Следует отметить, что на происходящие в российской Арктике климатические изменения накладываются дополнительные антропогенные факторы, в том числе химическое загрязнение, избыточный вылов рыбы, изменения в землепользовании, изменения в укладе и структуре экономике. В целом проблема воздействия климатических процессов на социально-экономическое развитие носит фундаментальный характер и имеет свои положительные или отрицательные проявления во всех сферах жизнедеятельности. Негативные проявления климатических изменений в первую очередь включают последствия для экосистем, окружающей среды, инфраструктуры, в особенности приморских территорий, здоровья населения и традиционного местного уклада жизни. К положительным последствиям следует отнести сокращение затрат на отопление, расширение возможностей для сельского и лесного хозяйства, развитие судоходства по Северному морскому пути, а также расширение доступа и увеличение добычи минеральных и морских биологических ресурсов.

Глобальные климатические трансформации имеют, к примеру, на промышленное рыболовство отнюдь не меньшее влияние, чем на экологию, судоходство и здравоохранение. Особенно учитывая то обстоятельство, что во многих приморских приарктических субъектах Российской Федерации рыбопромышленный комплекс играет бюджетоформирующую роль. Нельзя пренебрегать тем обстоятельством, что возможные процессы потепления обусловят масштабные изменения в мор-



ских биогеоценозах и радикальные сдвиги в видовом составе, причем с заранее непредсказуемыми последствиями.

Однако основной вектор научных исследований в этой области указывает на усиление благоприятных промысловых условий. Среди них и рост продуктивности кормовой базы для ценных видов водных биоресурсов, то есть морских хищников верхних трофических уровней, и расширение ареала обитания их популяций, и оживление рыболовства в море Бофорта и в Чукотском море, где в прошлом коммерческий вылов был минимизирован. Кроме того, по мере сокращения ледового покрова проявятся перспективы интенсификации промышленной добычи в Беринговом море.

Конечно, параллельно им способны усилиться новые поводы к возникновению конфликтов по поводу распределения квот, поскольку запасы будут мигрировать из вод под юрисдикцией одной страны в акватории другой. Многие ценные стада биоресурсов (крабы-стригуны, минтай, лосось, палтус), похоже, станут перемещаться от Аляски в сторону России по мере отступления льдов и потепления воды в Чукотском и Беринговом морях. Колонизация новых рек горбушей – лишь один из многочисленных признаков в этом ряду. В совокупности перечисленные факторы создадут позитивный фон социально-экономической динамике приарктических субъектов России, особенно тех, в которых промышленное рыболовство занимает лидирующие позиции в структуре валового регионального продукта.

В транспортной системе АЗРФ устойчивое потепление, которое рискует наступить вопреки естественным климатическим циклам, увеличит продолжительность безледовой навигации, открывая возможность использования судов с незначительным ледовым подкреплением (облегченных и недорогих в эксплуатации и строительстве), либо вообще без него. Прежде всего, эта тенденция спроецируется на внутрикаботажный флот, обслуживающий транспортные потоки сезонного значения – вывоз лесных грузов из реки Енисей, завоз снабженческих грузов на необорудованные пункты юго-западной части Карского моря и побережья Северной Чукотки, перевозки на трассах морей Лаптевых и Восточно-Сибирского.

Дополнительный импульс к развитию получит судоходство типа «река – море», включая освоение экспортно-импортных грузопотоков по линии «Якутск – Европа». Можно также предвидеть увеличение продолжительности сроков навигации, повышение скорости движения транспортных средств, уменьшение дальности перевозок и вовлечение в систему СМП новых маршрутов. Одновременно сможет возродиться транзит по СМП, обладающий огромным и недооцененным потенциалом, в силу выгодного географического расположения нашей страны. Первоначально транзитные рейсы будут выполняться в сезонном режиме, однако сроки мореплавания будут расширяться вплоть до круглогодичных и бесперебойных («как раз вовремя»).

Возможные изменения климатических условий способны превратить СМП в транзитную транспортную артерию круглогодичного действия, востребованную мировым сообществом. В этом случае усилятся голоса в пользу интернационализации Северного морского пути, определенно обострятся проблемы делимитации арктических владений. А этот процесс повлечет за собой неизбежные изменения в военно-морской активности. Иными словами, вполне вероятны объективные осложнения и угрозы национальной безопасности в международной и военной сферах.

Есть еще одна существенная деталь, которую необходимо учитывать при анализе возможного влияния глобальных климатических трансформаций на судоходство – даже в случае потепления потребность в ледокольных средствах не изменится или будет снижаться не так интенсивно, как остальные показатели работы морского транспорта и обеспечивающих его средств. По-видимому, лишь очень небольшими темпами станет также происходить ротация небольших транспортных судов с мощным ледовым подкреплением на более крупные и облегченные плавсредства.

Это объясняется несколькими взаимосвязанными обстоятельствами.

*Во-первых*, при расширяющейся продолжительности арктической навигации для гарантированного обеспечения ритмичного судоходства потребуются значительное усиление флота линейных ледоколов и ледокольно-транспортных судов.

*Во-вторых*, речь во всех климатологических прогнозах идет, как правило, о многолетних паковых льдах, а однолетние как образовывались раньше, так и образуются сейчас. Причем не только в мелководной Арктике с ее суровыми зимами, но и на тысячи километров южнее – на Каспии, в Желтом море и т.д.

*В-третьих*, по мере неумолимого приближения времени полномасштабного освоения шельфовых месторождений углеводородов начнет расти спрос на ледокольное обеспечение перевалки нефтепродуктов в замерзающих морях (Балтийское, Белое, Охотское).

*В-четвертых*, в условиях уменьшения толщины и сокращения площади морского льда, он, вероятно, станет более динамичным во многих регионах, где раньше наличествовал припай и существовали относительно стабильные условия мореплавания, что потребует совершенствования сервисного сопровождения, включая ледокольную поддержку, ледовые прогнозы и технологии создания ледовых карт.

*В-пятых*, привлечение на трассы СМП иностранных операторов приведет к повышению стандартов инженерных требований, предъявляемых к судам арктического плавания в сравнении с прочими плавсредствами, предназначенными для открытого моря.

*В-шестых*, рост подвижности льда в узкостях на трассах может затруднить судоходство.

Вне зависимости от гипотетических вариаций климата морской **транспорт в северных широтах арктической и субарктической зон становится не только и не столько самым эффективным способом завоза** техники и технологического оборудования, продовольствия и прочих материалов, необходимых для жизнеобеспечения проживающего здесь населения и функционирования территориально-производственных комплексов, **сколько рычагом обеспечения независимости отгрузок** от политической конъюнктуры и определённой гибкости в географии поставок российских энергоносителей на мировые рынки.

Разработчиками минеральных и энергетических ресурсов континентального шельфа гипотезы о сокращении площади паковых льдов также рассматриваются как события благоприятные, но не слишком существенные. Однако эти многолетние образования могут представлять опасность для воздвигнутых в море буровых платформ, а также стать причиной аварийных повреждений трубопроводов. Равно как и айсберги, вероятность столкновения которых с искусственными конструк-

циями и сооружениями резко повышается, тем более, что уже сейчас учащаются случаи их появления в районах северных морских месторождений, включая Штокмановское (сегодня здесь специалисты каждый год фиксируют десятки новоземельских айсбергов весом до 3,5 млн. т, при том, что максимальный айсберг XX столетия для этой зоны оценивался в 1 млн. т).

Недропользователи планируют создать специальные службы мониторинга ледовой обстановки и возникающих новых рисков. Однако **область распространения паковых льдов не пересекается с перспективными районами интенсивной добычи углеводородов, и их таяние вряд ли упростит освоение месторождений.** Кроме того, **темпы сегодняшнего потепления не оказывают существенного влияния на сезонную ледовитость арктических морей и не способны помешать ежегодному ледообразованию.** Вероятно некоторое увеличение безледового периода работы, что не снимает требование при проектировании и постройке разведочных, добычных и транспортных сооружений исходить из самой суровой ледовой обстановки.

При этом **наиболее драматичные последствия, по всей видимости, можно будет зафиксировать в экологической сфере.** Причем обусловлены они как непосредственными причинами, увязанными с зависимостью морских млекопитающих от наличия льда, что, конечно, самым катастрофическим образом скажется на традиционном укладе жизни коренных малочисленных народов Севера, так и опосредованными, касающимися увеличения ущерба окружающей среде, традиционно сопровождающего интенсификацию судоходства или добычу ресурсов.

Например, очень вероятно, что сокращение морского ледяного покрова радикально сократит среду обитания белых медведей, зависящих от наличия льда тюленей, ставя отдельные виды на грань вымирания, что будет иметь негативные последствия для коренных народов, поскольку эти млекопитающие, по сути, составляют основу их жизнедеятельности.

Вероятно, **усилится береговая эрозия**, так как рост уровня Мирового океана и уменьшение количества льда позволят более высоким волнам и штормовым нагонам достигать берега, вдоль некоторых участков береговой линии Арктики **таяние вечной мерзлоты ослабит участки земли, увеличивая их уязвимость, риск наводнений в прибрежных заболоченных территориях, согласно прогнозам, возрастет, что затронет население и природные экосистемы. Таяние грунта приведет к разрушению дорог, строений и других объектов инфраструктуры.** Добыча нефти и газа, а также лесозаготовки будут периодически прерываться из-за сокращения периода, когда зимники и тундра достаточно промерзнут, чтобы осуществлять промышленные перевозки. По мере таяния мерзлого грунта здания, дороги, трубопроводы, аэропорты и другие объекты, вероятно, будут разрушаться, требуя ремонта, обслуживания и финансовых вложений.

Будущее развитие потребует новых подходов к проектированию для учета эффектов потепления, что увеличит строительные и эксплуатационные затраты. **Деградация вечной мерзлоты окажет влияние на экосистемы, приводя к провалам грунта, осушению озер, заболачиванию и заваливанию деревьев** в некоторых приарктических регионах. В складывающейся ситуации вся сегодняшняя портовая, поселенческая (городская) и транспортная (включая трубопроводы) инфраструктуры северных территорий находятся в зоне высокого риска и становятся опасной как для проживания, так и с точки зрения возможных техногенных катастроф. Для эффективного развития АЗРФ требуется глубокая модернизация и об-

новление целесообразного состояния базовых инфраструктур с учетом глобальных климатических изменений.

При этом их эффекты, как правило, неоднозначны. Так, например, увеличение площади лесной зоны в Арктике может привести к развитию лесной промышленности и соответствующему росту занятости населения и, в то же время, способствовать росту поглощения углекислого газа, то есть может обеспечить локальные и глобальные экономические выгоды. С другой стороны, очень вероятно, что произойдет сдвиг зон вегетации в Арктике, а ускоренный рост деревьев, вероятно, может способствовать региональному потеплению и повлиять на условия обитания многих видов птиц, северных оленей, оленей-карибу и других видов, тем самым, оказывая неблагоприятное воздействие на местное население. При более детальном рассмотрении предсказывается увеличение таких негативных последствий для лесов, как пожары и вспышки численности насекомых, что может снизить ожидаемые выгоды.

Кроме того, имеет полное право на существование мнение о том, что сейчас наблюдается тепловой пик, после которого неизбежно начнется естественное похолодание. Встречаются факты, свидетельствующие о новой стадии развития макросиноптических процессов, заключающейся в переходе от меридиональной к зональной циркуляции. Например, наметилась тенденция понижения температуры воздуха в Западной Арктике и крупных положительных аномалий основных параметров ледового режима в Баренцевом и Карском морях.

Большинство проведенных исследований указывают на необоснованность алармистских климатологических прогнозов. Помимо этого, увеличение притока пресной воды, приносимой реками в Северный Ледовитый океан, вследствие таяния ледников и увеличения количества осадков, будет способствовать снижению скорости образования более соленой и плотной воды при формировании морского льда. Падение темпов термогалинной циркуляции может привести к замедлению переноса течениями Атлантического океана (в первую очередь, Гольфстримом) тепла на север – явлению регионального масштаба – на фоне глобального потепления всей Планеты.

В максимальной степени этот феномен может отразиться на Мурманской области, поскольку способен существенно осложнить ледовые условия в Кольском заливе и поставить под угрозу развитие Мурманского транспортного узла. Если исходить из межгодовой изменчивости ледовых условий, наблюдаемых за 50-60 предшествующих лет, то можно ожидать, что и в последующие 20-30 лет на трассах СМП будут периодически возникать непростые для навигации условия, особенно в проливах Вилькицкого, Шокальского, Дмитрия Лаптева, Санникова и Лонга.

Усилятся негативные явления, обусловленные ростом ветро-волновой активности, а именно повторяемость ледовых штормов. Таким образом, требуется долгосрочное планирование социально-экономического развития АЗРФ в условиях непрерывных и разнонаправленных климатических изменений, поскольку, например, *перспективы транспортной сети в Арктике построены на базовых установках существующих видов транспорта и технологий строительства соответствующих коммуникаций (в том числе трубопроводный транспорт, линии электропередач и т.п.), которые планировались в стабильной климатической ситуации.*

Однако количество происходящих изменений будет переходить в новое качество оцениваемых результатов (недоступность территории, неприменимость техноло-

гии, экономическая нецелесообразность действий и т.д.). Высока вероятность, что существующие населенные пункты, порты и аэропорты в АЗРФ окажутся перед необходимостью их переноса на иные территории, а *запланированное к реализации в стратегических решениях строительство новых объектов инфраструктуры теряет всякий смысл еще на стадии предпроектной подготовки.*

\* \* \*

Для того, чтобы снизить экономические затраты, повысить устойчивость социально-экономической инфраструктуры перед грядущими негативными процессами, уже сейчас необходимо принимать соответствующие меры реагирования и приспосабливаться (адаптироваться) к наблюдаемым и прогнозируемым климатическим изменениям. Участие России в глобальном климатическом процессе имеет принципиальное стратегическое значение не только с точки зрения обеспечения национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития перед прогнозируемыми климатическими трансформациями, но и с точки зрения сохранения международных позиций страны и конкурентоспособности ее экономики.

Изменение климата – проблема не только научная или экологическая, но в гораздо большей степени экономическая. Адаптационные меры оказывают прямое воздействие на развитие энергетики, сельского, лесного хозяйства и других секторов экономики, влияют на международную торговлю энергоресурсами и технологиями. Следовательно, решение этой проблемы напрямую затрагивает социально-экономические и политические интересы арктических и экстерриториальных стран.

Уже сейчас очевидно, что климатические переговоры в рамках ООН постепенно трансформируются в платформу для передела имеющихся и формирования новых рынков энергоэффективных технологий, товаров и услуг, расширения участия национального бизнеса в международном углеродном рынке. Многие государства (в частности, страны Европейского Союза) за счет национальной политики в области климата, предусматривающей развитие низкоуглеродных и возобновляемых источников энергии, стараются в перспективе снизить зависимость от импорта углеродного топлива, решая, тем самым, вопросы обеспечения энергетической безопасности.

Для АЗРФ глобальное изменение климата создает (с учетом размеров территории, географического положения, структуры экономики, демографических проблем и внешнеполитических интересов) ситуацию, которая предполагает необходимость заблаговременного формирования всеобъемлющего и взвешенного подхода государства к проблемам климата и смежным вопросам на основе комплексного научного анализа экологических, экономических и социальных факторов.

## **ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ США, СТРАН НАТО, ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ АРКТИКИ: ТОЧКИ СОПРИКОСНОВЕНИЯ И СФЕРЫ РАЗНОГЛАСИЙ**

За последние годы арктический регион стал одной из главных тем международно-политической дискуссии. Ее формат настолько широк, что в ней принимают участие не только представители политического истеблишмента, но и эксперты широкого круга специальностей: юристы-международники, профессиональные океанологи, сотрудники международных экологических организаций, политологи и страноведы, транспортники, судостроители и рыбопромышленники, военные аналитики и экономисты. С одной стороны, этот процесс вполне закономерен, так как связан с растущим осознанием перспективных ресурсных и транспортных возможностей региона, который в то же время весьма уязвим с экологической точки зрения.

С другой стороны, излишний алармизм в отношении Арктики, искусственное нагнетание «конфликтности» вокруг арктических пространств и ресурсов, зачастую умело подогреваемые СМИ, способствуют тому, что конструктивная дискуссия не всегда получается. Арктическая тематика зачастую становится ангажированной и излишне конъюнктурной. «Нагнетание напряженности» в отношении Арктики ведет к эскалации экономической и политической конкуренции между арктическими странами и их союзниками и мешает налаживанию международного сотрудничества в регионе. Действия той или иной страны моментально воспринимаются другими арктическими государствами как попытка обойти их в арктической гонке, как «вызов». Сегодня фактически ни одно действие в Арктике не остается без внимания мирового сообщества и вызывает ответные шаги практического характера, которые, в свою очередь, имеют доктринальные, концептуальные и стратегические основы.

\* \* \*

Долгое время американская политика в отношении Арктики опиралась на основные направления, сформулированные в подписанной в августе 1994 г. президентом Б. Клинтонem Президентской директиве PDD/NSC-26 «Политика США в отношении регионов Арктики и Антарктики» (U.S. Policy on the Arctic and Antarctic Regions). Директива была посвящена преимущественно Антарктике. Северному полярному региону уделялось внимание в одной из глав этого документа. Сформулированная в директиве арктическая политика США основывалась на шести базовых принципах:

- защита национальной безопасности и интересы обороны;
- защита окружающей среды и живых ресурсов;
- акцент на устойчивом развитии ресурсной политики;

- укрепление институтов сотрудничества между арктическими государствами;
- вовлечение с систему принятия решений коренных народов Севера;
- проведение научного мониторинга и исследований на локальном, региональном и глобальном уровнях<sup>1</sup>.

Вопросы, связанные с изменением климата, возрастающим значением судоходства в Арктике, ростом ресурсной значимости региона в 1994 г. не рассматривались в качестве актуальных.

Ситуация изменилась 9 января 2009 г., когда президент Дж. Буш поставил свою подпись под документом, заложившим основы национальной политики США в отношении именно арктического региона. В этой президентской директиве по национальной безопасности (NSPD-66/HSPD-25)<sup>2</sup> были заново подтверждены широкие и фундаментальные интересы США в арктическом регионе с учетом как глобального потепления климата, вероятности активизации хозяйственной активности, ресурсного богатства региона и его хрупкой экологической структуры. Таким образом, налицо принципиальное изменение формата (от главы – к полноценному документу) отношения США к арктической проблематике.

Особое место в директиве занимают вопросы, связанные с обеспечением национальной безопасности. Среди них: задачи противоракетной обороны и раннего предупреждения; развертывание систем морской и воздушной транспортировки боевых частей и техники; т.н. стратегическое сдерживание; проведение морских операций в области безопасности; гарантирование свободы судоходства и использования воздушного пространства; предотвращение террористических атак и т.д.

Подробного рода акценты обусловлены тем, что Арктика до сих пор продолжает иметь чрезвычайно важное военно-стратегическое значение не только для США, но и для всех стран, имеющих выход в Северный Ледовитый океан (СЛО)<sup>3</sup>. Предполагаемые климатические изменения, открытие новых судоходных маршрутов приведут лишь к увеличению военно-стратегического значения региона. Освободившись ото льдов, Арктика станет пригодной для проведения большего количества военных операций и маневров. В этой связи, по мнению ряда американских экспертов, арктические страны могут столкнуться с необходимостью существенного пересмотра своих военных доктрин, так как

<sup>1</sup> К сожалению, на сегодняшний момент из этого документа изъята часть, касающаяся Арктики. Теперь он целиком посвящен исключительно Антарктике. См.: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd26.htm>

<sup>2</sup> NSPD-66 / HSPD-25 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

<sup>3</sup> Более подробно см.: Арикайнен А.И., Косов О.А. Проблемы военной безопасности в Арктике. – М.: ВНИИ Системных исследований, 1990. – 92 с. О стратегической роли Арктики в военных планах США и Советского Союза см.: главу «The Arctic strategic arena: security interests» // Osherenko G., Young O. The Age of the Arctic: hot conflicts and cold realities. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. P. 15-45.

расширение масштабов военной деятельности потребует от них внедрения новых оборонных систем и комплексов<sup>4</sup>.

Прогнозируется также постановка новых задач перед военно-морскими силами США в Арктике: проведение операций по обеспечению правопорядка; гарантирование свободы судоходства; защита природных ресурсов; сопровождение научных исследований; обеспечение возможностей морехозяйственной деятельности в Арктике<sup>5</sup>. Европейское руководство и натовское командование также готовят себя к тому, что изменение климатических условий вызовет наращивание военной деятельности в регионе<sup>6</sup>.

Далее в Президентской директиве заявлено, что США обязаны «обеспечить более влиятельное присутствие» в арктическом регионе «с целью защиты своих интересов и распространения морской мощи»<sup>7</sup>. Делается оговорка относительно того, что все государственные институты и ведомства, вовлеченные в реализацию морской политики, должны продолжать свою деятельность в отношении Арктики. Прежде всего речь идет об осуществлении политики в области свободы судоходства. Особо подчеркивается, что «свобода морей является национальным приоритетом». В этой связи отмечается, что Северо-западный проход (СЗП) является проливом, используемым для международного судоходства, а Северный морской путь (СМП) включает в себя «проливы, используемые для международного судоходства; режим транзитного прохода распространяется на проход через эти проливы».

Однако данные заявления имеют существенный конфликтный потенциал. Как известно, Канада придерживается иной точки зрения, отказываясь признать за СЗП статус международных вод и соответствующий ему режим транзитного прохода<sup>8</sup>. Настаивая на том, что это – территориальные воды страны, она

---

<sup>4</sup> См.: Доклад консультативного военного совета научно-исследовательского центра CNA Corporation «National Security and the Threat of Climate Change» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://securityandclimate.cna.org/>.

<sup>5</sup> Naval Operations in an Ice-free Arctic. Symposium 17-18 April 2001. Final Report. Office of Naval Research, Naval Ice Center, Oceanographer of the Navy, and the Arctic Research Commission. Prepared by: Whitney, Bradley & Brown, Inc. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.natice.noaa.gov/icefree/FinalArcticReport.pdf>.

<sup>6</sup> Европейская позиция по этому вопросу изложена в докладе «Климатические изменения и международная безопасность», подготовленном бывшими Высоким представителем ЕС по общей внешней политике и политике безопасности Х. Соланой и комиссаром Б. Ферреро-Вальднер. См.: Climate change and international security, joint policy paper of 14 March 2008 to the European Council [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf). С позицией руководства НАТО можно ознакомиться в докладах: 180 STC 05 E - Climate Changes in the Arctic: Challenges for the North Atlantic Community. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=687>; 037 STC 09 E – Climate Change and National Security. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=1765>.

<sup>7</sup> NSPD-66 / HSPD-25. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

<sup>8</sup> Спорная трактовка режима прохода по СЗП связана с тем, что этот путь расположен в двух принципиально разных по статусу водах - как в территориальном море, так и в ИЭЗ Канады. Режим прохода судов в этих двух пространствах совершенно разный: в ИЭЗ сохраняется свобода судоходства, а в территориальном море – только право мирного прохода. Однако ситуация осложняется тем, что в данном случае речь идет о проливе и, следовательно, на него должен распространяться принцип транзитного прохода. См.: А. Колодкин Ледниковый период // Российская газета. 2006. 31 января.



отстаивает свое право регулировать (в том числе ограничивать) проход по этому морскому пути. Такая позиция во многом обусловлена перспективой превращения СЗП в конкурента другим маршрутам из Европы в Азию: благодаря уменьшению ледникового покрова Арктики СЗП может стать открытым для судоходства. Путь по нему будет на 4000 км короче, чем через Панамский канал. По СЗП смогут пройти супертанкеры, для которых Панамский канал тесен и которые вынуждены гибнуть Южную Америку, чтобы попасть из Тихого океана в Атлантический.

Россия рассматривает СМП как трассу в рамках своих внутренних морских вод<sup>9</sup>, т.е. находящуюся под суверенитетом российского государства. Это позволяет России отстаивать свои права по контролю за судоходством на трассах СМП, в том числе посредством обязательной лоцманской и ледокольной проводки. Некоторые страны активно оспаривают это требование. Виной тому, не только двоякое (зачастую некорректное) трактование международно-правовых норм по этому вопросу, но и инерционное стремление, появившееся после окончания холодной войны, полностью открыть российский Север, целиком закрытый в советские годы, для международной торгово-экономической деятельности.

В этой связи стоит вспомнить речь М.С. Горбачева в Мурманске в 1987 г., в которой он сделал целый ряд неординарных предложений: придать Северу Европы статус безъядерной зоны; значительно сократить военно-морскую деятельность; совместно разрабатывать арктические ресурсы и т.д. Горбачев выступил также с инициативой открытия СМП для иностранных судов при «нашем обеспечении ледокольной проводкой»<sup>10</sup>. Экономическая и политическая слабость России в 1990-е гг. привела к тому, что многие государства северной Европы стали настойчиво продвигать инициативы по преобразованию СМП в международный коммерческий транзитный маршрут<sup>11</sup>.

Данная позиция существует и поныне. В принятом 20 ноября 2008 г. Европейской комиссией докладе «Европейский союз и арктический регион» отмечается необходимость последовательно отстаивать принцип «свободы судоходства», а также – «законного прохода по новым открывающимся маршрутам». Подчеркивается важность противодействия введению другими арктическими государствами практики взимания избирательных платежей, сервисов, правил по отношению к торговым судам третьих стран<sup>12</sup>.

Свобода судоходства обозначена и в качестве приоритетов НАТО, правда, уже без конфликтных формулировок. Заявлено, что судоходные пути, которые сейчас большую часть года покрыты льдами и для прохода по которым требуется дорогостоящая ледокольная проводка, в скором времени могут полностью освободиться ото льда. Соответственно, интенсивность прохода судов через Арктику может увеличиться многократно, что в свою очередь увеличит риски

---

<sup>9</sup> К внутренним морским водам относятся заливы (бухты, лиманы, губы), ширина входа в которые не превышает 24 морские мили; исторические воды, прежде всего исторические заливы; воды морских портов; воды, расположенные между береговой линией государства и прямыми исходными линиями, от которых отсчитывается ширина территориального моря.

<sup>10</sup> Правда. 1987. 2 октября. См. также: [http://www.gorby.ru/rubrs.asp?rubr\\_id=172&art\\_id=13839](http://www.gorby.ru/rubrs.asp?rubr_id=172&art_id=13839).

<sup>11</sup> Страны Северной Европы ставят вопрос об изменении статуса Северного морского пути // Российская газета. 2006. 28 июня.

<sup>12</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The European Union and the Arctic Region. Brussels, 20.11.2008 COM(2008) 763 final [Электронный ресурс]. – Режим доступа: (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:EN:PDF>).

инцидентов на море. В этой ситуации у НАТО появляется вполне четко очерченная задача по реагированию на аварийные ситуации и проведению поиска и спасания на море<sup>13</sup>.

Не способствуют действенному диалогу в отношении СМП и нагнетание «российской угрозы». В частности, в докладе «Напряженность в области арктической безопасности, вызванная климатом»<sup>14</sup> говорится о том, что российская часть Арктики освободится ото льдов значительно раньше, чем ее американская часть. Это даст, по мнению авторов документа, определенный выигрыш России в деле распространения своего влияния в регионе.

Так, российские товары смогут попадать в зарубежные порты через СМП, а затем выходить на глобальный рынок. При этом перевозка товаров и ресурсов через СМП будет стоить примерно на 40% дешевле, чем по другим известным маршрутам, что приведет к перераспределению более 80% существующего грузопотока в Арктику. Существенно снизится международное значение Малаккского пролива, а сокращение перевозок через Суэцкий канал может отрицательно сказаться на экономической ситуации в Центральной и Южной Америке.

Позиция США по вопросу СМП и СЗП не удивительна, хотя и основывается на оспаривании некоторых норм международного-морского права, так как целиком определяется исключительно интересами обеспечения национальной безопасности. Для США свобода судоходства – это, прежде всего, способ гарантировать себе полную «свободу рук» как в деле переброски военных контингентов, так и в осуществлении морских грузовых перевозок. Кстати, эту же цель преследует заявленная в директиве необходимость присоединения США к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Подчеркивается, что такое решение отвечает интересам национальной безопасности страны, в том числе с точки зрения обеспечения «морской мобильности ВС США по всему миру», а также открывает возможность более жестко «отстаивать свои права в тех жизненно важных областях, которые сейчас подвергаются сомнению со стороны других государств»<sup>15</sup>.

Однако здесь встает уже другой вопрос – о возможности присоединения США к Конвенции в ближайшей и среднесрочной перспективе. Во-первых, сама Конвенция накладывает существенные ограничения на декларируемый США курс на свободу судоходства, то есть уже здесь заложено определенное противоречие. Во-вторых, подписание Конвенции окончательно свяжет политику США утвержденными международно-правовыми нормами.

Стоит вспомнить, что отказ США присоединиться к Конвенции во многом обосновывался положениями, определяющими особый режим разработки континентального шельфа за пределами 200-мильной зоны (ст. 82 Конвенции) и

---

<sup>13</sup> Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on security prospects in the High North [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nato.int/docu/update/2009/01-january/e0128a.html>.

<sup>14</sup> Climate-Derived Tensions in Arctic Security. Sandia Report. SAND2008-6342. September 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://marad.dot.gov/documents/ARCTIC\\_Climate\\_Derived\\_Challenges\\_in\\_the\\_Arctic.pdf](http://marad.dot.gov/documents/ARCTIC_Climate_Derived_Challenges_in_the_Arctic.pdf).

<sup>15</sup> NSPD-66 / HSPD-25. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

ресурсов международного района морского дна (ст. 140) за пределами зон национальной юрисдикции прибрежных государств<sup>16</sup>.

Кроме того Конвенция предусматривает передачу технологий и научных знаний в процессе разработки ресурсов Международного района морского дна, объявленных «общим наследием всего человечества». Предоставление развивающимся странам преимуществ в области разработки и эксплуатации океанических ресурсов привело к тому, что с приходом президента Р. Рейгана США отказались подписать Конвенцию. Правда, Соглашение 1994 г. об осуществлении части XI Конвенции 1982 г. отменило положения о непосредственном финансировании деятельности в международном районе морского дна в интересах развивающихся государств и обязательства по бесплатной передаче технологий.

Тем не менее, обсуждаемая сегодня возможность присоединения США к Конвенции влечет за собой определенные ограничения на политику США. Как справедливо отмечают некоторые эксперты, различные международные экологические организации получают возможность подавать в суд на США. В случае возникновения любых споров США подпадают под юрисдикцию Международного трибунала по морскому праву. Уточнение внешних границ континентального шельфа (ВГКШ) приведет к ограничению деятельности Службы береговой охраны США на Севере Канады<sup>17</sup>. Соответственно, можно предполагать, что в рамках сегодняшнего курса интересам США больше отвечает присоединение к Конвенции при условии ее существенной корректировки.

Тем не менее, в разделе президентской директивы, посвященном континентальному шельфу и вопросам разграничения морских пространств, делается акцент на том, что именно присоединение к Конвенции 1982 г. даст США возможность определить те области морского дна в Арктике, которые имеют запасы нефти, газа, минеральных ресурсов, газогидратов, что является особенно важным для обеспечения энергетической, ресурсной и экологической безопасности страны<sup>18</sup>.

Такая же оценка дана в рекомендациях научно-экспертного сообщества, представленных президенту Б.Обаме. Осуществление политики США в отношении Арктики поставлена в них в зависимость от присоединения

---

<sup>16</sup> В обоих случаях государство должно производить отчисления или взносы натурой в связи с разработкой неживых ресурсов. Размер отчислений начинается с 6-го года эксплуатации и составляет 1% стоимости или объема продукции. Этот размер увеличивается на 1% каждый последующий год до истечения 12-го года и затем сохраняется на уровне 7%. Развивающиеся страны освобождаются от таких отчислений. Отчисления делаются через Международный орган по морскому дну, который распределяет их между государствами-участниками Конвенции на основе критериев справедливости, принимая во внимание интересы и потребности развивающихся государств, особенно тех из них, которые наименее развиты и не имеют выхода к морю. См.: Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М.: Статут, 2007. С. 112; 286-292.

<sup>17</sup> Копышев В. НАТО: экспансия в Арктику. Страны Запада усиливают военное присутствие на крайнем Севере // Военно-промышленный курьер. 2010. №8 (3-9 марта).

<sup>18</sup> NSPD-66 / HSPD-25 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

Вашингтона к Конвенции 1982 г.<sup>19</sup> Отмечается, что значительное уменьшение ледового покрова привело к тому, что государства и представители бизнес структур «развязали многомиллионную гонку по защите своих интересов в деле получения прав на доступ к природным и энергетическим ресурсам», находящимся в непосредственной близости с их исключительными экономическими зонами (ИЭЗ). Подчеркивается, что США являются «единственной индустриальной страной, не присоединившейся к Конвенции», и, соответственно, на сегодняшний момент находятся в арьергарде ведущегося диалога о доступе к этим ресурсам. Присоединение к Конвенции 1982 г. даст возможность США защищать свои суверенные права в Арктике и «препятствовать необоснованным претензиям других государств, а также позволит извлечь экономическую выгоду от разработки и эксплуатации арктических ресурсов и играть ключевую роль в процессе управления этим регионом».

Акцент на «управлении Арктикой» в данном случае вовсе не случаен. Это практически отдельное направление международной дискуссии в отношении Арктики. В президентской директиве этой проблематике посвящен отдельный раздел<sup>20</sup>. В частности, в нем говорится о том, что по мере усиления хозяйственной деятельности в Арктике могут потребоваться новые международные соглашения или же существенные дополнения/усовершенствования существующих договоренностей. При этом подчеркивается, что Арктический Совет по-прежнему должен оставаться самым авторитетным форумом, который никак не должен превратиться в «формальную международную организацию». Отдельно оговаривается такой аспект проблемы, касающийся Арктики, как теоретическая возможность разработки и заключения «Арктического договора», по образу и подобию Договора об Антарктике. США заявляют, что подобного рода документ является неуместным с силу того, что арктический регион по геополитическим причинам существенно отличается от антарктического.

Следует отметить, что изложенная позиция призвана прежде всего гарантировать американской администрации некую «свободу действий».

Дело в том, что правовой режимом Арктики основан, с одной стороны, на процессе научного, экономического и политического взаимодействия между арктическими странами посредством формирования двух- и многосторонних

---

<sup>19</sup> В апреле 2009 г. Инициативой объединенных океанических комиссий (JOCI) были изданы рекомендации для администрации нового президента США Б. Обамы в области океанической политики под общим названием «Меняющиеся океаны, меняющийся мир». Более подробно см.: Changing Oceans, Changing World. Ocean Priorities for the Obama Administration and Congress. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.jointoceancommission.org/resource-center/1-Reports/2009-04-07\\_JOCI\\_Changing\\_Oceans,\\_Changing\\_World.pdf](http://www.jointoceancommission.org/resource-center/1-Reports/2009-04-07_JOCI_Changing_Oceans,_Changing_World.pdf).

<sup>20</sup> NSPD-66 / HSPD-25. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

«целевых» режимов управления<sup>21</sup> этим регионом. С другой стороны, в тексте Конвенции 1982 г. нет никакого упоминания обеих полярных областей. Сделано это было сознательно, ибо в те годы СССР<sup>22</sup> был солидарен с Канадой<sup>23</sup> относительно иного подхода к разграничению морских пространств в Арктике – на основе т.н. секторального деления.

Возникающая политическая неоднозначность и юридическая многосторонность режима Арктики приводит к тому, что некоторые политические силы выступают с тезисом о том, что национальные государства не способны на односторонней основе «правильно» управлять «общими ресурсами всего человечества». Предполагается, что с целью достижения их устойчивого развития, эффективности и справедливости в их распределении требуется переход на иной, надгосударственный уровень управления<sup>24</sup>.

Речь в данном случае идет о концепции «интернационализации Арктики». Существующая точка зрения исходит из того, что развитие эффективного управления быстроменяющимся арктическим регионом возможно только путем признания Центральной части Арктики в качестве международного пространства. Таким образом предполагается, что регион, лежащий за пределами ИЭЗ арктических государств, будет передан под международное управление<sup>25</sup>. Следовательно, речь идет о создании международного района морского дна со статусом «общего наследия человечества» за пределами 200 мильных ИЭЗ арктических стран, т.е. без возможности разрешенного Конвенцией 1982 г. расширения ВГКШ до 350 морских миль.

---

<sup>21</sup> Конкретные международные режимы управления в Арктике известны давно. Среди них: Конвенция о сохранении котиков; Договор о Шпицбергене; Соглашение о сохранении белых медведей; Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой; Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха<sup>21</sup>. Целый ряд двусторонних договоренностей: Исландия и Норвегия организовали комиссии по вопросам рыболовства и разработки углеводородов в районе Ян Майена. Канада и Дания урегулировали вопросы сохранения морской экосистемы в районе пролива Дэвиса – море Баффина. Более подробно см.: Polar Politics. Creating International Environmental Regimes / Ed. by Oran R. Young, G. Osherenko. N.Y.: Cornell University Press, 1993; Young O. Creating Regimes. Arctic accords and International Governance. N.Y.: Cornell University Press, 1998.

<sup>22</sup> Полярный сектор был обозначен Постановлением ЦИК СССР от 15.04.1926 «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в СЛО».

<sup>23</sup> Канада в серии законодательных актов (Закон о северных территориях 1925 г.) и официальных заявлений отстаивает наличие преимущественных прав на использование пространств арктического региона. Кроме того, Канада планирует принять решение о расширении своей экологической юрисдикции в Арктике, что в первую очередь коснется статуса СЗП. Конвенция ООН в ст. 234 в отношении «покрытых льдом районов» дает право прибрежным государствам принимать законы и правила, направленные на защиту морской среды. Более подробно см.: Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. С. 257-275.

<sup>24</sup> Young O. International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society. N.Y.: Cornell University Press, 1994.

<sup>25</sup> Berkman P. A., Young O. R. Governance and Environmental Change in the Arctic Ocean // Science. 2009. Vol. 324. № 5925. PP. 339 – 340.

Неофициально сторонником этого подхода являются и США<sup>26</sup>, которые от лица негосударственных организаций уже пытались закрепить за собой права на т.н. «общий район» СЛО за пределами согласованных ИЭЗ России, Норвегии, Дании и Канады. В 2006 г. от ряда американских компаний в адрес Генеральной Ассамблеи ООН, Международного органа ООН по морскому дну, правительств арктических стран был направлен на рассмотрение иск с претензией на монопольные и исключительные права на разведку, разработку и добычу нефтегазовых ресурсов морского дна и его недр, содержащихся в пределах «общего района» СЛО<sup>27</sup>. Необходимость в этом обосновывалась тем, что Консорциум компаний уже подготовил «уникальный международный план» разработки этих ресурсов, который не только сохранит уязвимую экологию Арктики, но и будет способствовать оперативной доставке энергоресурсов на мировые рынки и, таким образом, будет способствовать уменьшению разногласий между различными странами и «внесет вклад в укрепление мира во всём мире».

Особый акцент авторы иска делали на необходимости перейти от национального к наднациональному подходу при освоении ресурсов Арктики. Речь шла о том, что разработка арктических ресурсов правительствами национальных государств представляет определенную опасность для экологии региона, так как она может вестись небезопасными способами. Выдвигались обвинения в адрес приарктических государств в том, что они, конфликтуя друг с другом по поводу определения морских границ, значительно осложняют решение проблемы «глобального энергетического дефицита». В связи с тем, что приарктические государства активно не занимаются разработкой арктических ресурсов и таким образом увеличивают энергетическую нестабильность и угрозу энергетических войн, делался вывод о том, что «правительства государств арктического региона не имеют никаких моральных прав на эксклюзивную разработку какой-либо части международного района СЛО».

Концепция «интернационализации» напрямую согласуется с политикой США по противодействию переходу под национальную юрисдикцию России шельфовых пространств СЛО за счет расширения ВГКШ. В ответ на российскую заявку США отправили в ООН официальную ноту с геологическим обоснованием, согласно которой хребет Ломоносова имеет вулканическое происхождение и не является частью континентальной окраины. С этой же целью США проводят океанографические экспедиции под руководством Национального управления океанических и атмосферных исследований изучению морского дна в районе Чукотского поднятия, недалеко от хребта Менделеева, а также северной части моря Бофорта с целью доказать, что Аляскинский континентальный шельф

---

<sup>26</sup> В силу своего географического положения США никогда не были сторонниками секторального подхода (Северный полюс выступает точкой, от которой проводятся линии вдоль долгот), от которого в 1990-е гг. отказалась Россия. В его рамках все приарктические государства получают выход к Северному полюсу, но территориальные преимущества получают Россия и Канада. Канада до сих пор придерживается секторального подхода под предлогом соблюдения мер по защите окружающей среды (контроль за судоходством, научными исследованиями, сохранение популяций и т.д.). Кроме того, США не поддерживают идею разделения Арктики по срединной линии (т.е. равноудаленной от всех побережий), по которой морское дно под Северным полюсом попадает к Дании.

<sup>27</sup> Более подробно см.: [www.unoilgas.com](http://www.unoilgas.com)

простирается на 600 миль от побережья<sup>28</sup>. Такая доказательная база может также потребоваться США в случае их решения присоединиться к Конвенции 1982 г.

Негативное отношение американской администрации к идее Арктического договора<sup>29</sup> обусловлено преимущественно соображениями военно-стратегического характера. Объявление Арктики безъядерной зоной или же существенное ограничение интересов безопасности приарктических государств им невыгодно. Именно по этой причине высказываются предложения по наделению Арктического Совета дополнительными полномочиями в области анализа проблем безопасности<sup>30</sup>. Так, в частности, эксперты американо-европейского проекта «Arctic Transform» выдвигают требования по существенному реформированию Арктического Совета и Международной морской организации преимущественно в деле наделения их более широкими полномочиями<sup>31</sup>.

Стоит отметить, что Норвегия активно выступает за предоставление КНР статуса постоянного наблюдателя в Арктическом совете. В настоящее время Китай имеет статус временного наблюдателя, однако не раз высказывал желание принимать более активное участие в арктическом сотрудничестве, строить ледоколы и использовать СМП<sup>32</sup>. Вряд ли такие виды китайского руководства на Арктику будут устраивать Россию. США, со своей стороны, будут вынуждены выбирать между экономической поддержкой КНР и расширением круга претендентов на арктические ресурсы или же приобретением в его лице еще одного союзника по пересмотру статуса крупнейших полярных транзитных маршрутов.

Выступая против создания нового Договора по управлению Арктикой, США обозначили свою солидарность с положениями Илуиссатской Декларации<sup>33</sup>, подписанной всеми приарктическими странами 28 мая 2008 г. в Гренландии, в

---

<sup>28</sup> В соответствии с Конвенцией ООН 1982 г, если подводная окраина материка простирается более чем на 200 морских миль от границ территориального моря, то расширение границ континентального шельфа прибрежного государства возможно либо до 350 морских миль, либо не далее 100 морских миль от 2500 изобаты, т.е. линии соединяющей глубины в 2500 метров. США не участвуют в Конвенции. Это дает им возможность в любой момент заявить, что их континентальный шельф в Арктике распространяется значительно дальше, чем это допускают конвенционные ограничения. Более того, США как участник Конвенции 1958 г. о континентальном шельфе вправе осуществлять над своим шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его ресурсов значительно дальше – «до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих регионов» (ст. 1), т.е. хоть до самого Северного полюса.

<sup>29</sup> Данное предложение широко обсуждается рядом экспертов, представляющих преимущественно международные экологические организации. Европейский Парламент в своей резолюции по «Арктическому управлению» от 9 октября 2008 г. обратился к Европейской Комиссии с призывом начать межгосударственные переговоры с целью подготовки Договора о защите Арктики, который бы охватывал ту часть СЛО, на которую пока не выдвигаются никакие территориальные претензии. См.: European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0474+0+DOC+XML+V0//EN>.

<sup>30</sup> Более подробно см.: Paul Arthur Berkman and Oran R. Young. Governance and Environmental Change in the Arctic Ocean. PP. 339–340.

<sup>31</sup> Transatlantic Policy Options for Supporting Adaptation in the Marine Arctic. Report of the Expert Workshop on 11 - 12 September 2008. Prepared by Mark Jariabka, Ecologic. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.arctic-transform.org/download/workshop\\_synthesis\\_report.pdf](http://www.arctic-transform.org/download/workshop_synthesis_report.pdf).

<sup>32</sup> Китай позарился на российскую Арктику // Независимая газета. 2010. 3 марта.

<sup>33</sup> The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference Ilulissat, Greenland, 27 – 29 may 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.norvegia.ru/nr/rdonlyres/945fb4d9-f4c7-4bcd-a5f9-57c91dce4a7b/94847/080525\\_arctic\\_ocean\\_conference\\_outcome.pdf](http://www.norvegia.ru/nr/rdonlyres/945fb4d9-f4c7-4bcd-a5f9-57c91dce4a7b/94847/080525_arctic_ocean_conference_outcome.pdf).

соответствии с которой была подтверждена приверженность урегулировать все «перекрестные» территориальные претензии в рамках существующего международного законодательства, а также отказ от «разработки нового комплексного международного законодательного режима по управлению Арктическим океаном».

Однако приверженность ЕС и США положениям Илулиссатской Декларации можно расценивать и как фактическое закрепление раздела Арктики только странами, имеющими прямой выход в СЛО и претендующими на раздел арктического шельфа. Исландия, Финляндия и Швеция, входящие в Арктический совет но не имеющие возможности выдвигать претензии в силу своего географического положения, а также другие страны-участники Конвенции 1982 г. фактически могут быть исключены из переговорного процесса<sup>34</sup>. Это, видимо, второй вариант действий, предусмотренный на тот случай, если не сработает вариант «интернационализации» и передел Арктики будет идти по сценарию определения ВГКШ и выделению международного района морского дна в СЛО.

В любом варианте управления Арктикой США пытаются заранее обеспечить себе преимущественные права на разработку и эксплуатацию полярных месторождений минеральных и энергетических ресурсов. Не случайно в вышеуказанной заявке американского консорциума, как и в Президентской директиве делается одинаковый акцент на «экологически безопасных способах» разработки полярных ресурсов, а также отмечается необходимость расширения механизмов сотрудничества с государствами региона. Таким образом, США, с одной стороны, путем внедрения жестких экологических стандартов пытаются сосредоточить часть политических полномочий по контролю за разработкой ресурсов Арктики в своих руках. С другой стороны, понимая, что разведанные на сегодняшний день запасы минеральных и энергетических ресурсов в зоне американской юрисдикции весьма скромны по объему, а расширение ВГКШ невозможно без присоединения к Конвенции ООН 1982 г., США косвенно проявляют заинтересованность обеспечить участие своих нефтяных компаний в иностранных проектах разработки морских месторождений нефти и газа.

Такая позиция поддерживается и рекомендациями, данными экспертами администрации президента Б. Обамы<sup>35</sup>. С точки зрения их авторов, перед США стоит задача по совмещению, с одной стороны, защиты морской окружающей среды в зоне собственной национальной юрисдикции, а с другой – по разработке международных правил, стандартов, систем защиты морской среды с условиями активизации хозяйственной деятельности в арктическом регионе. Речь идет о необходимости внедрения соответствующего, научно обоснованного «режима управления» Арктикой. Для этого следует разрабатывать «интегрированные планы управления арктической зоной в рамках американской ИЭЗ», а также «инициировать многосторонние переговоры, которые должны привести к разработке интегрированного, экосистемного подхода к управлению новыми и увеличивающимися видами деятельности во всей Арктике, как в рамках существующих, так и новых международных структур».

Стоит отметить, что приверженность экосистемному подходу в отношении Арктики декларируется повсеместно. В резолюции Европейского Парламента по

---

<sup>34</sup> Лукин Ю.Ф. Арктика сегодня: для России и всего мира. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.pomorsu.ru/\\_doc/mba/arctic.pdf](http://www.pomorsu.ru/_doc/mba/arctic.pdf)

<sup>35</sup> Changing Oceans, Changing World. Ocean Priorities for the Obama Administration and Congress.



«Арктическому управлению» предлагается исследовать возможность внедрения новых рамок «комплексного экосистемного управления», в т.ч. посредством организации сети морских защищенных областей, навигационных мер и правил, гарантирующих «устойчивую эксплуатацию» ресурсов<sup>36</sup>. Особый акцент делается на то, чтобы его реализация базировалась на выделении т.н. больших морских экосистем<sup>37</sup>, которые зачастую пересекают государственные морские границы<sup>38</sup>. Последнее обстоятельство может в перспективе отразиться на суверенных правах арктических государств, т.к. внедрение и реализация экосистемного подхода требует интегрального управления морскими ресурсами в их целостности и неразрывности, т.е. в пределах и за пределами суверенитета и суверенных прав прибрежных государств.

В результате интересы защиты окружающей среды и соблюдения экологических норм могут быть поставлены выше «узконациональных интересов» прибрежных государств. Международное экологическое регулирование может быть распространено и на водные пространства, находящиеся в зонах национальной юрисдикции<sup>39</sup>. Упор на внедрение экосистемного подхода в отношении арктических пространств и ресурсов может быть истолкован как попытка ущемления суверенных прав Российской Федерации.

В свете вышеизложенного, абсолютно иное значение можно придать озвученному в Президентской директиве стремлению к проведению научных исследований в Арктике, которые «способствуют продвижению интересов США в этом регионе»<sup>40</sup>. Особо подчеркивается, что налаживание сотрудничества с Россией в этой области является чрезвычайно важным, «особенно это касается доступа в российскую арктическую зону». Кроме того в директиве отмечается, что США продолжают настаивать на ратификации Россией договора Бейкера-Шеварднадзе о разграничении морских пространств в Беринговом море<sup>41</sup>.

Не удивительно, что для Североатлантического альянса, ищущего самоидентификацию в новых международных условиях, именно вопросы, связанные с добычей ресурсов и территориальными претензиями в Арктике становятся стратегическими приоритетами в регионе. Свои задачи альянс видит в

---

<sup>36</sup> European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0474+0+DOC+XML+V0//EN>.

<sup>37</sup> Концепция «Больших морских экосистем» (LME) предполагает выделение крупных регионов Мирового океана, площадью порядка 200 тыс. кв. км, характеризующихся определенными (уникальными) гидрографическими свойствами и которые могут рассматриваться как отдельные морские регионы.

<sup>38</sup> Transatlantic Policy Options for Supporting Adaptation in the Marine Arctic. Report of the Expert Workshop on 11 - 12 September 2008. Prepared by Mark Jariabka, Ecologic. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.arctic-transform.org/download/workshop\\_synthesis\\_report.pdf](http://www.arctic-transform.org/download/workshop_synthesis_report.pdf).

<sup>39</sup> Более подробно об перспективах внедрения экосистемного подхода и последствиях этого процесса см.: Vallega A. Sustainable Ocean Governance. A geographical perspective. N.Y., L.: Routledge, 2001. P. 217-228.

<sup>40</sup> NSPD-66 / HSPD-25.

<sup>41</sup> Договор был подписан СССР и США в 1990 г. и предусматривал разграничение морских пространств в Беринговом море не по принципу равного отстояния, а по линии, обозначенной русско-американской конвенцией 1867 г. В результате под национальную юрисдикцию США были переданы водные пространства, ранее являющиеся местами традиционного промысла советских рыбопромышленных предприятий, а также участки континентального шельфа, перспективные с точки зрения разработки углеводородов. Более подробно см.: Зиланов В. Возможен ли компромисс в Беринговом море?// Обозреватель (Observer). 2002. №1.

интеграции деятельности информационных и разведывательных служб, развитию международного и регионального сотрудничества, защите инфраструктуры, а также повышении роли блока как форума для обмена мнениями и информацией, в т.ч. с Россией, по территориальным проблемам<sup>42</sup>.

\* \* \*

Подводя итоги данного обзора, следует констатировать, что уровень согласованности и совпадения позиций по многим вопросам в отношении Арктики остается чрезвычайно низким. Практические действия России по определению внешних границ континентального шельфа в СЛО заставляют другие арктические государства принимать ответные меры. Это выражается, с одной стороны, прежде всего, в инициативах гражданского характера. Среди них – более активное проведение научных исследований и полярных экспедиций.

Канадские и датские ученые проводят исследования, надеясь получить доказательства того, что североамериканская континентальная платформа, включающая северные канадские острова и Гренландию, простирается далеко в центр СЛО. Это поможет доказать, что продолжением континентальной платформы являются подводный хребет Ломоносова и параллельный ему хребет Альфа, переходящий на востоке в хребет Менделеева. США с Канадой проводят совместные экспедиции по изучению континентального шельфа в Арктике. Объект исследования – район континентального шельфа и морского дна к северу от Аляски до хребта Альфа-Менделеева и на восток до канадского арктического архипелага. Цель исследований – подтверждение ВГКШ США и Канады в СЛО, а также сбор информации о тех регионах, где США и Канада не согласны с установленными морскими границами. Возобновлена американская программа SCICEX, позволяющая учёным пользоваться военными подводными лодками для сбора информации в районах Арктики. В результате, собранные данные могут не только подкрепить позиции Дании и Канады на переговорах в ООН по расширению их прав на шельф, но и существенным образом повлиять на положительное рассмотрение повторной российской заявки.

Активизация гражданской деятельности происходит не только в области научных исследований. Различного рода концептуальные и доктринальные документы с завидной частотой принимаются в США, Норвегии, России. Подключаются к этому процессу и неарктические страны – прежде всего Финляндия. Здесь учреждена официальная группа по поддержке и координации деятельности страны в Арктике, в 2010 г. принята государственная Арктическая стратегия. В г. Рованиemi открыт Арктический информационный центр ЕС.

С другой стороны – усиливается процесс милитаризации региона. Скандинавские страны обсуждают возможность формирования отдельного военного альянса по обеспечению безопасности в арктическом регионе<sup>43</sup>. Проводится все большее количество военных учений: американские «Northern Edge» и «Ice Exercise»; канад-

---

<sup>42</sup> Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on security prospects in the High North [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nato.int/docu/update/2009/01-january/e0128a.html>; Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen on emerging security risks, Lloyd's of London [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.nato.int/cps/en/SID-101FE687-BEB6DF68/natolive/opinions\\_57785.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/SID-101FE687-BEB6DF68/natolive/opinions_57785.htm?selectedLocale=en).

<sup>43</sup> Thorvald Stoltenberg. Nordic cooperation on foreign and security policy. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/nordic\\_report.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/nordic_report.pdf)

ские «Operation Nanook»; натовские «Cold Response» у берегов Норвегии, которая становится главным инициатором усиления активности НАТО в регионе<sup>44</sup> и первой из стран переместила свое военное командование за полярный круг. Дания в 2010 г. анонсировала планы по созданию Арктического командования, арктической группировки сил и военной базы на севере Гренландии. Российская Федерация также не остается в стороне от этих тенденций. В «Основах государственной политики РФ в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» заявлено о необходимости создания группировки войск (сил) общего назначения в арктической зоне, «способных обеспечить военную безопасность в различных условиях военно-политической обстановки»<sup>45</sup>. Однако наряду с активизацией военной деятельности в Арктике российские военные эксперты предлагают, например, при перспективной разработке Договора о коллективной безопасности в Европе включить в него и арктическую зону с целью ограничения здесь военной активности<sup>46</sup>.

В результате можно прогнозировать, что предполагаемое увеличение хозяйственной активности в регионе (активизация рыболовства, разработка энергетических ресурсов), вызванное прогнозируемым потеплением климата, может привести, к сожалению, лишь к возникновению новых поводов для противоречий. Конфликтность в Арктике, даже по сравнению с периодом холодной войны, постепенно увеличивается и переходит из военно-стратегической плоскости в, если так можно выразиться, «экономико-природоресурсную».

---

<sup>44</sup> The strategic challenges in the Arctic and the High North. Speech for the Atlantic Council, Washington DC, 28 October 2010 by Grete Faremo, Minister of Defence, Norway. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.regjeringen.no/en/dep/fd/whats-new/Speeches-and-articles/minister/speeches-and-articles-by-minister-of-def/2010/the-strategic-challenges-in-the-arctic-a.html?id=622209>.

<sup>45</sup> См.: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>.

<sup>46</sup> Арктику подведут под договор // Независимое военное обозрение. 2009. 19 июня; Арктика – приоритет российской внешней политики // Военно-промышленный курьер. 2009. №33 (26 августа – 1 сентября).

*В.Н. Коньшев, М.И. Рыхтик, А.А. Сергунин*

## **АРКТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

В последние годы наблюдается устойчивый рост интереса к Арктике не только основных региональных игроков (арктических стран), но и ведущих держав всего мира и ряда международных организаций (НАТО, ЕС).

Здесь сосредоточены природные богатства, от разумной эксплуатации которых зависит благополучие многих стран. По некоторым оценкам, в регионе находится 1/4 неразведанных запасов углеводородов мира.

Арктика имеет перспективу превратиться в важный транспортный коридор мирового значения, который значительно сокращает маршруты морских перевозок между Европой и Азиатско-тихоокеанским регионом. Для перевозок, осуществляемых в 20 из 24 крупнейших морских портов мира, транспортировка через этот путь даст значительную экономию времени и топлива. Например, путь из Японии в Германию сократится почти в 2 раза. Быстрыми темпами растут трансарктические авиаперевозки (из Северной Америки в Европу и Азию).

Арктика имеет важнейшее экономическое и военно-стратегическое значение для «официальных» полярных стран (Россия, Норвегия, Дания, Канада и США) и околполярных государств (Швеция, Финляндия, Исландия).

В международно-политическом плане в Арктике накопилось немало проблем, связанных с экологией, нерешенными территориальными спорами, организацией совместной хозяйственной деятельности государств и эффективных механизмов их сотрудничества, подчас бедственным положением коренных народностей. На проходившей в сентябре 2010 г. в Брюсселе конференции по Арктике одним из основных вопросов была организация управления этим регионом. Данная тема вызывает интерес не только стран, непосредственно примыкающих к Арктике, но и некоторых других, например, Японии и Китая<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> У Китая есть много возможностей для сотрудничества с малыми странами Арктического совета, особенно с Норвегией. На ее архипелаге Шпицбергена (имеет особый статус, у России там есть несколько населенных пунктов и права на ограниченную хозяйственную деятельность.) китайцы в 2004 г. открыли свою первую полярную исследовательскую станцию «Хуанхэ». Малые арктические страны заинтересованы в диалоге с Китаем по вопросам разработки природных ресурсов и определения маршрутов коммерческого судоходства. У китайцев самое большое посольство в Исландии. Китай ведет исследования Северного полюса с 1994 г. с использованием закупленного на Украине самого большого в мире ледокола с дизельным двигателем, получившего название «Сюэ Лун» («Снежный дракон»). В 2013 г. арктический флот КНР пополнится ледоколом собственной постройки. См.: *Время новостей*. 2010. 4 марта. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vremya.ru/2010/36/5/248641.html>.

Всё это определяет актуальность и значимость комплексного анализа ситуации в регионе, представляющем в настоящее время скорее арену соперничества, а не сотрудничества между различными государствами и международными организациями. Стороны порой склонны решать накопившиеся проблемы конфликтно-силовым, а не политико-правовым путем. Усилилось давление на Россию по таким вопросам как определение внешних границ континентального шельфа, раздел морских территорий, разработка нефтегазовых ресурсов, эксплуатация биоресурсов, доступ иностранных государств к Северному морскому пути (СМП) и пр. Относительно новыми игроками в регионе являются ЕС и НАТО. До недавних пор было принято считать, что Арктика – дело лишь пяти полярных стран.

В условиях повышения геополитического статуса Арктики наметилась тенденция к ремилитаризации региона. Это выражается в усилении военного присутствия и активности ряда стран, а также НАТО в Арктике; модернизации вооруженных сил и военной инфраструктуры; использовании вооруженных сил (прежде всего, военно-морских флотов) для отстаивания экономических интересов.

Хотя многие специалисты не согласны с тезисом о милитаризации региона, тем не менее, можно говорить о «секьюритизации» арктической проблематики, в рамках концепции «личностной безопасности». Так называемые нетрадиционные угрозы включаются в расширенное понимание безопасности. Это превращает проблемы изменения климата и защиты прав коренного населения в составную часть дискурса безопасности, который имеет все шансы стать основой формирующейся единой внешней политики ЕС. Еще более велика вероятность того, что Арктика займёт заметное место в политике ЕС, если последний пойдёт на пересмотр ныне существующей архитектуры европейской безопасности на принципах личностной безопасности<sup>48</sup>.

В данном исследовании основное внимание будет уделено арктической стратегии европейских стран – на индивидуальном уровне и как членов ЕС.

## 10.1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВАЯ СТРУКТУРА АРКТИЧЕСКОГО РЕГИОНА

Европейский Союз имеет опосредованное влияние на арктический регион, что не устраивает Брюссель и подталкивает его к «интернационализации» и повышению роли институционального фактора в арктической стратегии. С формальной стороны, лишь членство Дании в ЕС (и то с её Гренландскими территориями, имеющими особый статус)<sup>49</sup> даёт право Брюсселю претендовать на какую-то роль в регионе. Однако расширенное толкование географии арктического региона с включением Финляндии и Швеции, «расширяет» права ЕС на собственную арктическую стратегию. В настоящее время управление процессами в Арктике происходит в рамках двустороннего сотрудничества между странами региона и в рамках

---

<sup>48</sup> Хельсинки плюс: к архитектуре человеческой безопасности в Европе. Первый доклад исследовательской группы по изучению человеческой безопасности в странах Евросоюза и России. 2010 г.

<sup>49</sup> В 2008 г. в Гренландии прошел референдум, на котором более 80 процентов жителей острова поддержали требование о предоставлении территории дополнительных прав. По сути, речь шла о практически полном отделении – Гренландия получила расширенное самоуправление и сможет самостоятельно распоряжаться собственными природными ресурсами: нефтью, цинком, ураном, золотом и алмазами. Датский парламент согласился с волеизъявлением населения Гренландии. Дальнейшее развитие событий по этому сценарию, может привести к ограничению прав Дании на Арктический регион.

международных институтов, в работе которых ЕС проявляет определённую заинтересованность.

Международные организации (в том числе с участием ЕС), влияющие на формирование и реализацию арктической стратегии:

[Совет Баренцева/Евроарктического региона](#) (СБЕР) был учреждён как форум регионального сотрудничества в 1993 г. В него вошли на правах постоянных членов Дания, Исландия, Норвегия, Россия, Финляндия и Швеция, а также Европейская Комиссия. Девять государств — Великобритания, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, Польша, Франция, США, Япония — имеют в нём статус наблюдателей.

*Конференция парламентариев Арктического региона* — парламентская организация, состоящая из делегаций парламентов стран Арктического региона, а также представителей Европейского Парламента. Помимо этого в Конференции в качестве наблюдателей принимают участие делегаты от коренных народов региона. В настоящее время в Европарламенте идёт процесс модернизации Арктической стратегии, и Региональный совет Баренцрегиона хотел бы участвовать в этом процессе. В обращении к ЕС региональные лидеры Баренцрегиона подчёркивают необходимость регионального акцента в европейском подходе к Крайнему Северу.

[Северный Совет](#) — организация, объединяющая парламентариев стран Северной Европы (Дания, Исландия, Норвегия, Швеция, Финляндия) для координации сотрудничества между парламентами и правительствами стран региона. Организация старается воздерживаться от обсуждения военно-политических проблем. Учрежден в 1952.

«Северное измерение» ЕС – программа в рамках соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС, реализуемая в северо-западной части России – в районе Балтийского моря и Арктики. Программа «Северного измерения» призвана содействовать решению конкретных проблем и развитию данных регионов. Её цель – упрочение диалога и сотрудничества между ЕС и входящими в него странами, северными странами, входящими вместе с ЕС в Европейскую экономическую зону (Норвегия и Исландия), и Россией. Особое значение придаётся обеспечению равного участия всех заинтересованных сторон Северной Европы, включая региональные организации, местные и региональные органы власти, академические и бизнес-сообщества, а также гражданское общество. Инициирована Финляндией в 1997 г., хотя реально заработала в 2000 г. с принятием первого «плана действий».<sup>50</sup>

*Совет Министров Северных стран* (СМСС) был образован в 1971 г. и является межправительственным органом сотрудничества 5 северных стран – Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции. Имеет разветвлённую сеть подразделений и институтов по различным направлениям сотрудничества, финансирование которых производится через СМСС в рамках формируемого бюджета.

В 1990 г. с целью развития диалога и разработки программ сотрудничества стран, имеющих свои интересы в Арктике, был создан *Международный арктический научный комитет*, а в 1993 г. учреждён *Северный форум*. Форум является неком-

---

<sup>50</sup> См. подробнее: Joenniemi P., Sergunin A. The EU's Northern Dimension and Russia: Encounter or Clash of Civilisations? Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod Linguistic University; Danish Institute for International Studies, 2003.

мерческой организацией. В него входят 26 административных образований из десяти стран. Членами форума стали некоторые северные территории Канады и 11 регионов России, а также США, Норвегии, Финляндии, Швеции, Японии, Южной Кореи, Китая и Монголии.

*Арктический совет* – международная региональная структура, призванная содействовать сотрудничеству в области охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития приполярных районов, созданная по инициативе Финляндии в 1996 г. и объединяющая восемь государств: США, Канаду, Россию, Исландию, Швецию, Финляндию, Норвегию, Данию. Постоянными участниками АС являются также Международная ассоциация алеутов, Арктический совет атабасков, Циркумпольная конференция инуитов, Совет саамов, Международный совет гвичинов и Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В настоящее время круг вопросов деятельности Арктического совета охватывает в основном природоохранную сферу и проблемы устойчивого развития. По решению министерской встречи в Оттаве в 1996 г. под эгиду Совета переданы вопросы, относящиеся к так называемому «процессу Рованниemi» – международному сотрудничеству в рамках стратегии охраны окружающей среды Арктики (АЕПС). В рамках Арктического совета созданы пять рабочих групп, которые отвечают за различные направления деятельности АС:

- - Рабочая группа по арктическому мониторингу и оценке (АМАР);
- - Рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны (САФФ);
- - Рабочая группа по предотвращению чрезвычайных ситуаций, готовности к ЧС и реагированию на ЧС (ЕРРР);
- - Рабочая группа по защите арктической морской среды (РАМЕ);
- - Рабочая группа по устойчивому развитию (SDWG).

Финансовые учреждения, имеющие программы, ориентированные на арктический регион: [Европейский банк реконструкции и развития \(ЕБРР\)](#); [Европейский инвестиционный банк \(ЕИБ\)](#); [Инвестиционный банк стран Северной Европы \(ИБСЕ\)](#); [Экологическая финансовая корпорация стран Северной Европы \(ЭФКСЕ\)](#); [Проктный фонд стран Северной Европы \(ПФСЕ\)](#).

Согласно существующим юридическим нормам только 5 государств, непосредственно граничащих с Арктикой, имеют права на освоение ее шельфа: Канада, Дания, Норвегия, США и Россия. Однако в коммюнике Еврокомиссии по арктическому региону 2008 г.<sup>51</sup> в состав региона включены восемь государств: Канада, Дания (включая Гренландию), Финляндия, Исландия, Норвегия, Россия, Швеция и США. Ряд экспертов считают, что активные попытки включить в состав ЕС Исландию продиктовано отчасти желанием Брюсселя усилить позиции ЕС в арктическом диалоге. С конца 1990-х гг. ЕС начал проявлять активный интерес к Арктике, обосновывая это своей озабоченностью конкуренцией различных держав за природные ресурсы Крайнего Севера, территориальными спорами и претензиями

---

<sup>51</sup> The European Union and the Arctic Region. Communication from the Commission to the European Parliament. 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08\\_763\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf).

ряда стран на контроль за северными морскими проходами, а также ухудшающейся экологией в регионе.

До 1982 г. вся Арктика делилась лишь указанными пятью странами на сектора, вершинами которых был Северный полюс, основаниями – обращенные к полюсу северные границы этих государств, а боковыми сторонами служили географические долготы.<sup>52</sup> Однако это деление утратило силу после ратификации Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (США не ратифицировали ее). В результате сегодня уже не пять, а целых двадцать стран претендуют на свою долю Арктики. Канада же объявила значительные территории Арктики (практически 30%) своей собственностью.<sup>53</sup>

В январе 2009 г. на международной конференции «Арктические рубежи», проходившей в норвежском Тромсё, комиссар ЕС по рыболовству и мореплаванию Джо Борг представил стратегию ЕС в отношении Арктики. Тогда же ЕС сделал заявку на получение статуса наблюдателя в Арктическом совете. Норвегия, Россия и Евросоюз пришли к соглашению, что в новом международном договоре по Арктике нет необходимости. И в Норвегии, и в ЕС считают, что существующих инструментов (Конвенция ООН по морскому праву, Арктический совет, Международная организация мореплавания и Комиссия ООН по границам континентального шельфа) вполне достаточно для регулирования отношений в Арктике и решения проблем, порождаемых изменением климата<sup>54</sup>.

Итак, в настоящее время освоение арктического шельфа регулируется в основном Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Она предоставляет прибрежным государствам контроль над континентальным морским шельфом (морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориальных вод государства).

Согласно 76-й статье Конвенции, никакая страна не вправе устанавливать контроль над Арктикой, но имеющие выход к Ледовитому океану государства могут объявить своей исключительной экономической зоной территорию, простирающуюся на 200 миль от берега. В своей экономической зоне прибрежное государство имеет преимущественное право на добычу полезных ископаемых. Эта зона может быть расширена еще на 150 морских миль, если страна докажет, что арктический шельф является продолжением ее сухопутной территории. Для реализации этого права необходимо подать заявку в специальный международный орган – комиссию ООН по границам континентального шельфа.

Поначалу деятельность ЕС в арктической сфере концентрировалась в основном в рамках Северного измерения.<sup>55</sup> В начале 2000-х гг. в ЕС была популярна идея «арктического окна», которая нашла свое отражение в обновленной концепции

---

<sup>52</sup> О введении секторального принципа применительно к территориям (землям и островам), но не акватории Арктики в конце XIX – начале XX в. заявляли только Канада и Россия. Другие арктические государства никогда не соглашались с этим принципом. – *Прим. отв. ред.*

<sup>53</sup> О разделе Арктики по принципу собственности речь не идет. Здесь, как и в других морях и океанах, прибрежные страны имеют 200-мильные исключительные экономические зоны, за пределами которых простирается открытое море. – *Прим. отв. ред.*

<sup>54</sup> На совещании министров иностранных дел, проходившем в мае 2008 в Гренландии, представители Норвегии, Канады, Дании, России и США пришли к общему мнению, что проблема состоит не в недостатке международных правил, а в их недостаточном выполнении.

<sup>55</sup> Joenniemi, P., Sergunin A. Russia and European Union's Northern Dimension: Clash or Encounter of Civilizations?



Северного измерения, принятой в ноябре 2006 г.<sup>56</sup> ЕС активно сотрудничал с тремя региональными организациями, занимающимися проблемами Арктики, – Арктическим советом, СБЕР, и Советом министров стран Северной Европы. В октябре 2007 г. Еврокомиссия приняла План действий по интегрированной морской политике, в которой затрагивалась проблема раздела континентального шельфа и эксплуатации морских проходов в Арктике.<sup>57</sup>

В мае 2008 г. в гренландском городе Илулиссате на встрече пяти прибрежных арктических государств — Дании, Канады, Норвегии, России и США — обсуждался общий подход к обусловленным изменением климата и развитием технологии перспективам и проблемам Северного Ледовитого океана и сопредельных территорий. Итогом конференции стало принятие политического заявления — Илулиссатской декларации<sup>58</sup>, в которой акцент делался на необходимости равноправного сотрудничества стран региона в решении проблем Арктики. Участники встречи взяли на себя политическое обязательство решать все разногласия путём переговоров на основе существующих и достаточных для этого норм международного права. Некоторые эксперты считают, что Илулиссатская декларация развенчивает миф о «битве за Северный полюс». Действительно, участники подтвердили своё желание укрепить сотрудничество во всех областях – от проектов, осуществляемых в АС до взаимодействия в поисково-спасательных операциях. Конкретные договоренности на этот счет были достигнуты на второй министерской встрече «пятерки» в марте 2010 г. в канадском местечке Челси. Достигнутое соглашение о границах между Норвегией и Россией в сентябре 2010 г. некоторые аналитики считают подтверждением работоспособности Илулиссатской декларации.

## 10.2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АРКТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ ЕС

Содержание региональной стратегии зависит от внешнеполитических приоритетов участников арктической политики. Либо акцент делается на международном сотрудничестве, либо на конфронтационности, или же на комплексном сочетании того и другого.

- Международное сотрудничество по освоению природных ресурсов Арктики и использованию расширяющихся транспортных возможностей региона. На этот вариант ориентируются некоторые малые и средние приарктические страны (Исландия, Финляндия, Швеция), часть бизнеса (рассчитывающая продвинуть свои технологии и получить прибыль от участия в эксплуатации арктических ресурсов), ряд неправительственных организа-

---

<sup>56</sup> Northern Dimension - Policy Framework Document and Political Declaration. 13 November 2006. Brussels: Council of the European Union, 2006.

<sup>57</sup> Arctic Communication. MEMO/08/726. Brussels, 20 November 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/726&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>58</sup> [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/BE00B850-D278-4489-A6BE-6AE230415546/0/ArcticOceanConference.pdf>.

ций, выступающих за решение экологических, социально-экономических и культурных проблем региона.

- Обострение международного соперничества за контроль над арктическими ресурсами. Эту линию ведут США, Канада, Дания, (отчасти) Норвегия. В этом же направлении постепенно продвигается НАТО. Часть энергодобывающих и транспортных компаний, которые опасаются, что их оттеснят от освоения Арктики, также придерживается подобной конфликтной парадигмы.
- Сочетание принципов сотрудничества и конфронтации в зависимости от конкретной ситуации и интересов того или иного регионального игрока. Подобную позицию занимают ЕС и отдельные государства – Китай, Япония, Южная Корея.

В марте 2008 г. Еврокомиссия и Высокий представитель ЕС представили совместный документ [«Изменение климата и международная безопасность»](#).<sup>59</sup> Экологическим проблемам Арктики в нем было уделено большое внимание. В частности, выделялись следующие проблемы: таяние полярного льда, нарушающее сложившуюся экосистему; негативные последствия хозяйственной деятельности в связи с освоением природных ресурсов региона и увеличением числа международных торговых маршрутов; обострение конкуренции между арктическими державами за использование природных ресурсов и морских проходов в Арктике. В качестве мер по предотвращению опасных тенденций предлагалось:

- Оживить деятельность региональных организаций под эгидой обновленного Северного измерения;
- Разработать арктическую стратегию ЕС с особым акцентом на обеспечении равного доступа стран к природным ресурсам и торговым маршрутам региона;
- Наладить диалог с арктическими странами, не входящими в ЕС, по вопросу о последствиях глобального изменения климата для международной безопасности.<sup>60</sup>

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

В ноябре 2008 г. Еврокомиссия выпустила коммюнике «Европейский союз и арктический регион», призванный очертить основные контуры стратегии ЕС в этом районе мира.<sup>61</sup> «ЕС необходимо заявить о своей позиции в отношении уникально-

---

<sup>59</sup> Climate Change and International Security. Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council. S113/08. 14 March 2008. Brussels: Council of the European Union, 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf).

<sup>60</sup> Ibid. P. 8-11.

<sup>61</sup> The European Union and the Arctic region. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2008) 763 final. 20.11.2008. Brussels: Commission of the European Un-

го региона стратегического значения, расположенного в нашей непосредственной близости»,<sup>62</sup> – говорилось в сопровождавшем коммюнике меморандуме Еврокомиссии. «Арктика – уникальный уязвимый регион, находящийся в непосредственной близости от Европы. Его развитие будет иметь значительное влияние на жизнь европейцев на поколения вперёд»,<sup>63</sup> – заявила бывший комиссар ЕС Б. Ферреро-Вальднер на презентации коммюнике.

В коммюнике сформулированы цели и рекомендации по организации научных исследований арктических проблем, коренных народов, рыболовства, добычи углеводородов, мореходства, политических и юридических структур и взаимодействия с региональными организациями. В частности, выделены три главных приоритета будущей политики ЕС в регионе:

- Защита окружающей среды и коренных народов Арктики;
- Обеспечение устойчивого развития и рационального использования природных ресурсов региона;
- Развитие механизма многостороннего сотрудничества в Арктике.<sup>64</sup>

В коммюнике особо отмечается необходимость развития международного сотрудничества в арктическом регионе. «Расширение вклада ЕС в арктическое сотрудничество откроет новые перспективы в наших отношениях с арктическими странами. ЕС готов работать с ними для укрепления стабильности, многостороннего управления через существующие структуры, а также для сохранения баланса между приоритетной целью сохранения природы и необходимости освоения природных ресурсов, в том числе углеводородов»,<sup>65</sup> – говорится в [пресс-релизе](#) Еврокомиссии по случаю принятия коммюнике. В документе отмечается необходимость широкого диалога по вопросам арктического курса на базе Конвенции ООН по морскому праву, а также ключевая роль «Северного измерения» и Арктического совета (в работе которых активное участие принимает Россия) для сотрудничества в Арктике.

Однако, как отмечают эксперты из норвежского секретариата СБЕР, при этом в документе практически не упоминается Россия, крупнейший сосед ЕС в Арктике.<sup>66</sup> Между тем, по их мнению, для Европы и ЕС чрезвычайно важно учитывать Россию при выборе своих арктических приоритетов. От этого выиграют и ЕС, и Россия.

Практически не упоминается и сам СБЕР, который стал платформой для регионального трансграничного сотрудничества на европейском Севере пяти российских регионов (с участием федерального уровня) с соседними Норвегией, Финляндией и Швецией.

---

ion, 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08\\_763\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf).

<sup>62</sup> Arctic Communication. MEMO/08/726.

<sup>63</sup> The Arctic merits the European Union's attention – first step towards an EU Arctic Policy. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1750&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>64</sup> The European Union and the Arctic region. P. 3.

<sup>65</sup> The Arctic merits the European Union's attention – first step towards an EU Arctic Policy.

<sup>66</sup> Арктическая стратегия ЕС без российского измерения // BarentsObserver. 2008. 21 November. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.barentsobserver.com/index.php?id=4528557&xxforcedir=1&noredir=1>).

На основании вышесказанного можно сделать вывод, что в обозримом будущем ЕС будет наращивать попытки усилить свое присутствие в регионе и будет более решительно отстаивать свои права на Арктику. Правда, в отличие от НАТО, США и Норвегии, ЕС будет делать это без заметного акцента на военную силу, а будет отдавать приоритет дипломатическим и экономическим методам.

### 10.3. АРКТИЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН

Европейские страны стараются координировать свою арктическую политику, что вызвано ограниченностью ресурсов для осуществления дорогостоящих проектов по исследованию и освоению Арктики. Общие принципы этой стратегии изложены в так называемом «докладе Столтенберга», который был подготовлен по заказу правительств скандинавских стран в 2008 г.<sup>67</sup>

В докладе представлены 13 конкретных предложений, направленных на укрепление сотрудничества стран Северной Европы и их дальнейшую интеграцию. Аналитики по-разному оценивают этот доклад<sup>68</sup>. Нам представляется, его можно рассматривать в качестве декларации о намерениях скандинавских стран, пытающихся создать единый центр, способный вести арктический диалог на равных с Канадой, США и Россией.

Во-первых, странам Северной Европы предлагается «создать специализированные стабилизационные войска, которые могли бы направляться в государства, подвергшиеся внешнему вмешательству или другим критическим ситуациям». Необходимость создания таких войск обусловлена новыми вызовами, с которыми сталкиваются международное сообщество и ООН. Таким образом, наличием нетрадиционных угроз обуславливается милитаризация региона. При этом Столтенберг не стал дистанцироваться от таких международных организаций как ЕС, НАТО, а отметил, что в случае создания скандинавского военного альянса ему «следовало бы принимать участие в операциях под эгидой ООН, также как и в операциях Евросоюза, НАТО, Африканского союза и ОБСЕ», но только при условии наличия мандата ООН.

Вторым ключевым тезисом Столтенберга стало предложение «о проведении регулярного патрулирования воздушного пространства Исландии», которая не имеет собственных вооруженных сил. «Исландия находится в районе повышенного внимания, – сказал он. – После того как в 2006 г. американские военные покинули авиабазу в Кефлавике, возникла необходимость усиления контроля над исландским воздушным пространством, что отвечает интересам как самой Исландии, так и всей Скандинавии». Таким образом предполагается, что в перспективе в небе над Исландией могут появиться самолеты стран, не являющихся членами НАТО – Финляндии и Швеции.

Другим ключевым предложением доклада бывшего министра иностранных дел Норвегии стало усиление сотрудничества в вопросах, касающихся присутствия и отстаивания интересов стран Северной Европы в Арктике. По его словам, «изменение климата и таяние льдов привлекают все большее внимание к Арктике»,

---

<sup>67</sup> 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. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.mfa.is/media/Frettatilkynning/Nordic\\_report.pdf](http://www.mfa.is/media/Frettatilkynning/Nordic_report.pdf).

<sup>68</sup> Северный Союз. Скандинавским странам рекомендовано объединиться в союз. 13 февраля 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.novopol.ru/-severnyiy-soyuz-text61722.html>.

особенно в том, что касается вопроса разработки энергетических ресурсов. Таяние льдов приведет также к открытию новых торговых морских путей. «Повышенное внимание к Арктике может иметь геополитические последствия, а сам этот регион может стать важным энергетическим ресурсом Европы», – отметил Столтенберг. В этой связи, по его мнению, возникает необходимость более тесного сотрудничества стран Северной Европы в этом районе, включая те страны, которые не имеют прямого выхода к Арктике.

Среди прочего в докладе предлагается создать общую гражданскую систему мониторинга на море для наблюдения за экологией и сохранением окружающей среды в условиях глобального потепления климата. «Необходимо создать механизм обмена информацией с Россией о ситуации в Баренцевом и Балтийском морях..., а также с США и Канадой по ситуации в Северной Атлантике», – сказал Столтенберг, приведя в качестве положительного примера уже имеющийся у Норвегии, России и Исландии опыт обмена информацией о следовании российских нефтяных танкеров из Мурманска к побережью США.

Он предложил также создать единое скандинавское подразделение контроля на море, в которое вошли бы береговые охраны и спасательные службы, и возложить на них контроль за водами северных морей. Помимо этого была подчеркнута необходимость образовать единую сеть по противодействию кибератакам, создать подразделение для ликвидации последствий катастроф, учредить общее отделение по расследованию военных преступлений, расширить взаимодействие между дипломатическими службами скандинавских стран, укрепить военное сотрудничество в вопросах транспорта, медицины и образования. И, наконец, Столтенберг заявил о необходимости подписать «Декларацию солидарности» стран Северной Европы, в которой бы оговаривалось, как каждая «страна должна себя вести, если ее сосед станет объектом нападения или воздействия извне».

В своем докладе Столтенберг по сути собрал воедино и обобщил идеи, которые в странах Северной Европы звучат достаточно часто, причем с самых разных политических сторон. Однако с учетом того, что в работе над документом ему помогли эксперты МИД всех стран Северной Европы, в каком-то смысле его можно считать программным. Все 13 предложений носят рекомендательный характер. Их реализация во многом будет зависеть от того, сумеют ли страны преодолеть разногласия, которые так или иначе просматриваются в их арктических стратегиях.

18 ноября 2010 г. появились сообщения о том, что скандинавские страны собираются сделать совместное заявление о политике безопасности в регионе на основе доклада Столтенберга.

*Дания.* Одна из главных задач датских властей – доказать, что хребет Ломносова является частью территории Гренландии. Дания выдвигает гипотезу о том, что хребет – это затонувшая часть Гренландии, которая является датской территорией.

В настоящий момент Копенгаген активно поддерживает научные исследования, направленные на сбор геологических доказательств, которые позволили бы Дании обратиться в Комиссию ООН с просьбой расширить её исключительную экономическую зону на 150 морских миль. Однако Дания сталкивается с рядом проблем, вызванных нехваткой ресурсов. Так, у Дании нет своего ледокола, поэтому она вынуждена обращаться за поддержкой к Швеции. Другая серьезная проблема связана с Гренландией. Выборы на острове выиграла сторонники отделения от

Дании, представляющие партию «Инуит Атакуатитигиит». Их цель – достижение независимости и ее международное признание. Хотя данный сценарий, по мнению аналитиков, труднореализуем, тем не менее нельзя исключать, что некоторые участники арктического диалога заинтересованы вывести из игры одного из сильных претендентов на арктические ресурсы.

Очевидный конфликт интересов есть у Дании и Канады. Так, порядка 35% территорий, на которые претендует королевство, находятся в зоне интересов Канады. Кроме того, в ослаблении позиции Дании может быть заинтересована Исландия, чья доля автоматически вырастет, если Гренландия получит независимость.

*Финляндия.* Финляндия реализует свою арктическую политику через свое участие в международных организациях. Она является одним из активных проводников стратегии, направленной на мирное сотрудничество и взаимодействие. Ее интересы связаны с охраной окружающей среды, защитой прав коренных народов, безопасностью судоходства.

В июне 2010 г. министр иностранных дел Финляндии А. Стубб предложил организовать обсуждение на высшем уровне вопросов, связанных с использованием ресурсов Арктики. В частности, министр отметил, что Финляндия заинтересована в сотрудничестве с другими арктическими странами в Баренцевом море. Особый интерес для Хельсинки представляют лесной сектор, арктическое судоходство, горнорудная промышленность и развитие связанной с этим инфраструктуры.

Критическое значение для развития Баренцева региона имеет улучшение транспортной, коммуникационной и логистической инфраструктуры, а также упрощение режима пересечения границы. Главными экономическими целями Финляндии в арктическом регионе являются: подтверждение статуса страны как международного эксперта по верхним широтам Арктики путем инвестирования в образование, проведения исследований, разработку новых технологий; поддержка финских компаний в реализации крупных проектов по судостроению и морской перевозке грузов в Баренцевом море; увеличение количества морских портов. Однако, как отмечают некоторые эксперты, отсутствие каких-либо громких заявлений в связи с претензиями на арктические ресурсы не исключает, что они могут быть обозначены.

*Швеция.* Особенность шведской стратегии, так же как и финляндской, заключается в отсутствии у страны прямого выхода в Арктику. Однако это не мешает Швеции озвучивать претензии на свою долю влияния в регионе. Швеция входит в СБЕР. Учитывая, что именно она обладает самыми мощными военными ресурсами из всех скандинавских стран, это может стать предметом дальнейшего торга в борьбе за долю в Арктике в обмен на текущую поддержку. Создание блока стран Северной Европы для лоббирования их интересов в регионе, опираясь на потенциал ЕС, может привести к созданию четырех примерно равных по своему потенциалу центров, претендующих на Арктику: США, Канаду, Россию и скандинавский блок плюс ЕС.

*Норвегия.* Осло разработал целую стратегию освоения и развития Арктики, включающую морские исследования, развитие транспортной инфраструктуры, укрепление пограничного сотрудничества. На протяжении многих лет одним из главных оппонентов Норвегии в борьбе за северные территории была Россия.

Что касается проблемы раздела *континентального шельфа*, для Норвегии, как и для других полярных стран основным камнем преткновения является богатый

нефтью и газом Ломоносовский хребет. Каждая страна проводит исследования, чтобы доказать, что именно она имеет право на Ломоносовский хребет. Россия первой в 2001 г. направила в комиссию представление о внешних границах шельфа (хотя и неудачную, т.к. комиссия сочла, что в заявке не хватает доказательств российских прав на Ломоносовский хребет и поднятие Менделеева).

Норвегия подала свою заявку в Комиссию ООН в декабре 2006 г. В 2009 г. эта заявка была одобрена, и тем самым Норвегия стала первой арктической страной, получившей одобрение Комиссии на расширение своей юрисдикции в значительной части Арктики. «Решение значительно укрепило права и ответственность Норвегии в акватории площадью около 235 тыс. квадратных километров. Это стало историческим событием, которое имеет для Норвегии огромное значение», – заявил министр иностранных дел Юнас Гар Стёре.

Что касается проблемы определения *морских границ в Арктике*, то для России это прежде всего – вопрос о делимитации пространств между Россией и Норвегией в Баренцевом море. Долгое время эта проблема являлась камнем преткновения на пути к налаживанию добрососедских отношений между двумя странами. Переговоры на эту тему шли около 40 лет. Спорная площадь – 175 тыс. кв. км, включая район площадью 20 тыс. кв. км в Северном Ледовитом океане. Здесь, если верить оптимистичным прогнозам, залегают около 2% мировых запасов нефти и газа.

Спор решался поэтапно, по участкам. В 2007 г. удалось подписать соглашение о Варангер-фьорде, которое предполагало разграничение морских пространств внешней части залива и снимало часть нерешенных вопросов. Варангер-фьорд – Варяжский залив Баренцева моря – расположен между полуостровами Рыбачий (Россия) и Варангер (Норвегия). Длина фьорда – 120 километров, глубина – до 420 метров.

В дальнейшем споры между Москвой и Осло сосредоточились на географическом принципе раздела спорной территории. Российская сторона считала, что деление спорной территории на северную и южную части было крайне невыгодно для нее, так лишало бы ее наиболее богатых разведанных и прогнозируемых месторождений. Если же спорный участок поделили бы на западную и восточные части, то баланс интересов был бы соблюден.

Принципиальное согласие по всему комплексу спорных вопросов между Москвой и Осло было достигнуто на встрече президента России Д.А. Медведева с премьер-министром Норвегии Й. Столтенбергом 27 апреля 2010 г. Было решено поделить спорный участок Баренцева моря, наиболее богатый рыбой и нефтегазовыми ресурсами, «пополам», причем, как и настаивала российская сторона, на западную и восточную части.

Юридически этот компромисс был закреплен в российско-норвежском договоре от 15 сентября 2010 г.<sup>69</sup> Большинство экспертных оценок договора (как отечественных, так и зарубежных) носит положительный характер.

Отмечается, что договор создаёт благоприятные правовые условия для освоения нефтегазовых ресурсов арктического континентального шельфа, возможности для сотрудничества в разведке и добыче углеводородов в бывшем спорном районе. Договор предусматривает, в частности, подробную регламентацию российско-норвежского сотрудничества в эксплуатации минеральных ресурсов. Основой

---

<sup>69</sup> Текст договора см.: [http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2010/avtalen\\_russisk.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2010/avtalen_russisk.pdf).

взаимодействия в этой сфере станет принцип, в соответствии с которым каждое месторождение, пересекаемое линией разграничения, может эксплуатироваться только совместно и как единое целое. Такой подход позволит заблаговременно и эффективно снимать возможные разногласия по вопросу о распределении углеводородных ресурсов.

*Исландия* занимает далеко не лидирующие позиции, но, тем не менее, активно заявляет о своих правах на арктический шельф. С 1 января 2009 г. к Исландии перешло на ротационной основе председательство в Совете министров Северных стран. В своей программе председательства Исландия, признавая тот факт, что глобальное потепление открывает новые транспортные маршруты, увеличивает «спрос» на природные ресурсы Арктики, призвала СМСС к более тесному сотрудничеству с Арктическим советом. Приоритетами Исландии как председателя стали защита экологии северных морей, международное региональное сотрудничество, охрана окружающей среды и поддержка соответствующих научных исследований. Эта страна уже объявила о том, что примет участие в составлении карт так называемых уязвимых зон Арктики и северной Атлантики. Данный проект СМСС станет предпосылкой для систематического планирования действий в чрезвычайной обстановке (вполне военный термин) в морских зонах, где ожидается увеличение интенсивности движения судов и борьба за природные ресурсы.

В июле 2010 г. начались переговоры о вступлении Исландии в ЕС. В этом ряду аналитиков усматривают арктическую подоплеку. Китай также заинтересован в сотрудничестве с Исландией для проникновения в арктический регион. В конце 2009 г. Исландия заявила о своем намерении добывать нефть на арктическом шельфе с привлечением иностранных инвесторов. Возможно, это была реакция на усиление позиций России в Арктике.

#### 10.4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, Арктика все больше привлекает внимание как основных региональных игроков, так и ведущих держав мира. Европейские страны понимают, что для формирования адекватной арктической стратегии требуется проработка и реализация целого комплекса мер политического, правового, научного, социального, экономического и военного характера. Особую значимость приобрели научные исследования Арктики, которые планируется положить в основу арктической политики европейских стран. Это диктуется не только необходимостью сбора данных для обоснования арктических границ, отсутствием необходимых технологий, но и неоднозначностью оценок дальнейшего изменения климатических условий и их последствий.

В организации арктической политики европейские страны делают упор не только на государственные программы, но привлекают и частный капитал, независимые финансовые институты и зарубежные инвестиции. Активно используют ресурсы соседних стран, обладающих необходимыми технологиями и возможностями.

Деятельность европейских стран в регионе нацелена не только на добычу и транспортировку энергоносителей. Речь идёт о создании условий для гармоничного развития региона и проживающих в нем людей. Важным средством реализации этой цели является интенсивное развитие экономической и социо-культурной инфраструктуры в регионе. В Европе зреет понимание того, что без успеха в со-



циально-экономическом развитии Арктики не будет ресурсов для реального сотрудничества между государствами, принимающими участие в освоении региона.

Согласно современному международно-правовому статусу Арктики, нет документов, которые позволяли бы ее разделить исключительно странам, имеющим выход к Северному Ледовитому океану. Нужно отдавать себе отчет в том, что теоретически любая страна (Китай, Индия, Австралия, Япония) может заявить, что Арктика должна находиться в общем пользовании.<sup>70</sup> Так что Арктике не позволят остаться «ничьей», и ее деление скорее всего будет основано на факте реального экономического (и уже затем военного) присутствия в регионе. Именно исходя из этих соображений, следует оценивать активность Китая, и не только на Шпицбергене.

Европейские страны намерены активизировать работу по международно-правовому обеспечению своих позиций по разделу арктического пространства. В международно-политическом плане в Арктике накопилось немало проблем, связанных с экологией, нерешенными территориальными спорами, организацией совместной хозяйственной деятельности государств и эффективных механизмов их сотрудничества, подчас бедственным положением коренных народностей. К сожалению, пока этот регион является скорее предметом соперничества, чем сотрудничества между различными международными акторами. Стороны часто склонны решать накопившиеся проблемы силовым, а не политико-правовым путем.

В условиях повышения геополитического статуса Арктики явно намечается опасная тенденция к ремилитаризации региона. России и другим государствам и международным организациям необходимо уже сейчас задуматься над поиском взаимоприемлемых решений, чтобы не допустить дальнейшей эскалации негативных тенденций.

Представляется, что парадигма, основанная на международном сотрудничестве и взаимном учете интересов, более предпочтительна, чем дальнейшее нарастание конфронтации в этом регионе, значение которого будет нарастать в обозримом будущем. Хочется надеяться, что позиция Европы будет все более склоняться именно к этой парадигме.

---

<sup>70</sup> Строго говоря, центральная часть Северного Ледовитого океана за пределами исключительных экономических зон прибрежных государств, в соответствии с нормами международного морского права, является «общим наследием человечества». Но она не может быть разделена между государствами.

## ПРОБЛЕМЫ И МЕХАНИЗМЫ АРКТИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В последнее десятилетие Арктика стала предметом возрастающего внимания со стороны политиков, экспертов и средств массовой информации далеко за пределами региона. Эта тема нередко драматизируется, подогревая и без того повышенный интерес к возникающим здесь проблемам. О важности арктических процессов говорит уже то, что в последние несколько лет почти все арктические государства приняли специальные документы (доктрины), определяющие приоритеты и направления их политики в регионе на обозримую перспективу.

В конце 2006 г. была принята Стратегия правительства Норвегии в Северных регионах. Она была развита и конкретизирована в новом документе, принятом в марте 2009 г.<sup>71</sup> В мае 2008 г. временная стратегия арктической политики была принята в Дании<sup>72</sup>. В сентябре 2008 г. президент России утвердил Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу<sup>73</sup>. В январе 2009 г. президент США подписал директиву по национальной и внутренней безопасности – первую посвященную специально арктической политике Соединенных Штатов<sup>74</sup>. Вслед за этим стратегия политики в отношении северных районов была принята в Канаде<sup>75</sup>.

Таким образом, в период с 2006 по 2009 г. все пять прибрежных арктических государств, чьи исключительные экономические зоны «опоясывают» Северный Ледовитый океан, разработали и приняли стратегии арктической политики. Не остались в стороне и другие члены арктического клуба. В 2010 г. стратегию политики в арктическом регионе приняла Финляндия<sup>76</sup>. Аналогичный документ готовит Швеция. А в 2007–2009 гг. ряд документов по вопросам арктической политики был принят различными органами Европейского Союза<sup>77</sup>. Их содержание подробно рассматривается в десятой главе настоящего издания.

---

<sup>71</sup> The Norwegian Government's High North Strategy. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2006; Nye byggesteiner i nord - Neste trinn i Regjeringens nordområdestrategi. Oslo: Departementet, 2009.

<sup>72</sup> Arktis i en brydningstid. Forslag til strategi for aktiviteter i det arktiske område. Namminersornerullutik oqrtussat udenrigsministeriet, Mai 2008.

<sup>73</sup> Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>.

<sup>74</sup> National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html>.

<sup>75</sup> 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. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2009.

<sup>76</sup> Finland's Strategy for the Arctic Region // Prime Minister's Office Publications. 2010. 8.

<sup>77</sup> См.: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An Integrated Maritime Policy for

## 11.1. ПОВЕСТКА ДНЯ АРКТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Интерес к Арктике обусловлен совокупностью многих причин.

*Во-первых*, это – климатические изменения. Средние температуры растут здесь быстрее, чем в среднем на Земле. С климатическими изменениями связываются перспективы активизации хозяйственной деятельности в Арктике: освоение минеральных ресурсов, расширение географии рыбного промысла, в том числе за пределами исключительных экономических зон прибрежных государств, расширение судоходства по российскому Северному морскому пути и канадскому Северо-западному проходу. Но вместе с тем растет и антропогенная нагрузка на окружающую среду Арктики.

*Во-вторых* – рекордно высокие цены на энергоресурсы, установившиеся во второй половине прошлого десятилетия. Разговоры об истощении их запасов и о нарастающем соперничестве за доступ к дефицитному сырью заставили многих обратить свои взоры на Арктику, где, по оценкам, содержатся значительные запасы углеводородов и прежде всего – природного газа. Ожидается, что по мере таяния многолетнего льда ресурсы региона должны стать более доступными. Правда – в отдаленной, а не в ближайшей перспективе.

*В-третьих*, на обсуждение всех этих вопросов накладывались разговоры о грядущем «правовом хаосе», о грядущих конфликтах между приарктическими государствами в процессе разграничения морских границ и шельфа. Эти разговоры сформировали ожидание предстоящего нового «передела» арктических территорий с участием не только приарктических, но и неарктических государств, претендующих на свою «долю» в ресурсах региона.

*В-четвертых*, на фоне таких ожиданий все стороны болезненно реагировали на символические акции, подобные водружению российского флага на дне Северного Ледовитого океана в районе Северного полюса в 2007 г., на любые проводимые в Арктике или в непосредственной близости от нее военно-морские учения, на увеличение бюджетов и модернизацию сил береговой охраны.

Сегодня очевидно, что большинство драматических сценариев за исключением, пожалуй, происходящих климатических изменений, страдали сильным преувеличением проблем, в том числе и особенно – проблем в области национальной и региональной безопасности.

Часто некомпетентная или недобросовестная драматизация арктических проблем породила немало мифов, имеющих мало общего с действительностью, но мешающих увидеть реальные проблемы региона и пути их решения<sup>78</sup>. Драматизации

---

the European Union. Brussels, 10.10.2007. COM(2007) 575 final; European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance. P6\_TA(2008)0474; Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The European Union and the Arctic Region. Brussels, 20.11.2008. COM(2008) 763 final; Council of the European Union. Council conclusions on Arctic issues. 2985th FOREIGN AFFAIRS Council meeting. 2985th FOREIGN AFFAIRS Council meeting. Brussels, 8 December 2009/Brussels, 8 December 2009.

<sup>78</sup> Так, О.Б. Александров пишет о множестве «вопросов относительно суверенитета над этими (арктическими. – А.З.) областями», о том, что «подлинным камнем преткновения становятся международно-правовой статус Арктики, необходимость уладить многолетние территориальные споры», включая территориальный спор между Россией и США, и что поэтому «одной из ключевых характеристик Арктического региона является его высокий конфликтный потенциал», а в самом регионе идут «приготовления к схватке». При этом автор почему-то считает, что «именно Брюс-

отдельных аспектов арктической повестки дня не избежали и авторы данной монографии.

Среди современных мифов, в частности, утверждение о царящев в Арктике *международно-правовом вакууме*, что подталкивает государства к односторонним действиям в попытках решить «открытые» вопросы в свою пользу и в ущерб интересам других государств.

Рассуждения о правовом хаосе подогревают ожидания грядущего «раздела» или «передела» Арктики, не исключая в том числе силовые методы «передела». За этим, как водится, часто усматривается желание *взять под контроль арктические энергоресурсы*, «оттеснив» от их разработки другие государства, выступающие в роли конкурентов.

От мысли о «переделе» Арктики и ее углеводородных ресурсов недалеко до утверждения о начинающейся *гонке вооружений* и о нарастающей опасности военных столкновений и вооруженной конфронтации государств.

Если добросовестно разобраться в проблемах, с которыми в Арктике сталкиваются прибрежные и другие арктические и неарктические государства, то выяснится, что не так страшен черт, как его малюют. Все возникающие здесь проблемы поддаются рациональному решению на основе сотрудничества в рамках как существующих международно-правовых режимов и институтов, так и новых соглашений и договоренностей между государствами.

*Проблемы, порождаемые климатическими изменениями*, не просто представляют собой самый масштабный общий вызов для всех приарктических государств на ближайшие десятилетия. Их решение потребует радикального пересмотра программ развития арктических территорий, огромных инвестиций, кропотливой и повседневной работы, далекой как от романтизма освоения северных пространств, так и от героизации предстоящей «битвы» за Арктику. О воздействии изменений климата Арктики на экосистемы, технические объекты и население арктических государств в монографии пишут В.М. Катцов и Б.Н. Порфирьев.

Наиболее драматическими последствия изменения климата будут для *экологии и биологического разнообразия* Арктики. Исчезают уникальные места обитания арктической флоры и фауны. Наметилась тенденция к сокращению популяций и исчезновению существующих здесь видов растительных и живых организмов. Значительная часть современной тундры и полярных пустынь может быть замещена другими типами растительности, что ведет к замещению традиционных биологических видов новыми, угрожающими экосистемам суши, пресных и морских вод Арктики.

В результате штормовой активности, а также *деградации вечной мерзлоты* ускорятся *эрозия берегов* и *утрата территорий*. Таяние мерзлоты сопровождается просадками и провалами грунта, повышенным риском наводнений в прибрежных территориях, осушением озер и заболачиванием территорий. Возникает угроза разрушения дорог, строительных конструкций и инженерных сооружений, аэропортов, трубопроводов, линий электропередач и других объектов *хозяйственной инфраструктуры*. В результате, как отмечает А.М. Коновалов, портовая, посе-

---

сель и Вашингтон становятся новыми центрами принятия решения в отношении Севера». См.: Александров О.Б. Лабиринты арктической политики // Россия в глобальной политике. 2009. № 4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.globalaffairs.ru/print/number/n\\_13634](http://www.globalaffairs.ru/print/number/n_13634).

ленческая и транспортная *инфраструктура северных территорий* оказывается в *зоне высокого риска*, а сама арктическая территория становится все более опасной и для проживания, и с точки зрения возможных техногенных катастроф.

Планы же развития арктических территорий, транспортной и иной инфраструктуры инерционны и не учитывают ожидаемые последствия изменения арктического климата. Они, как отмечает Коновалов, основываются на технологиях строительства, которые планировались в стабильной климатической ситуации. В результате высока вероятность того, что населенные пункты, порты и аэропорты в российской арктической зоне придется переносить на иные территории, а запланированное строительство новых объектов инфраструктуры утратит смысл, так и не начавшись.

В Арктическом регионе в большей мере, чем в других регионах мира, ощутимы *социальные последствия климатических изменений*, которые порождают новые риски и угрозы для здоровья и жизни людей. Особенно значимыми новые угрозы являются для коренного населения Арктики, в том числе из-за изменений привычного жизненного уклада, структуры питания и занятости. Для Российской Федерации социальные последствия изменения климата Арктики более масштабны, чем для Аляски, Канады, Гренландии или Скандинавских стран в силу бóльшей численности населения российского Севера.

На этом фоне намного менее значительными, но не менее важными являются ***правовые и политические вопросы***, встающие в повестку дня по мере нарастающего освоения Арктики. Среди них:

- уточнение *границ юрисдикции* (главным образом – внешних границ континентального шельфа) приарктических государств в Северном Ледовитом океане;
- урегулирование немногочисленных территориальных споров и *делimitация ряда морских пространств* в Северном Ледовитом океане;
- уточнение *правового режима* все канадского Северо-Западного прохода и российского Северного морского пути;
- *международное регулирование рыболовства* в восточных морях Северного Ледовитого океана за пределами исключительных экономических зон государств;
- *сохранение морской среды* в условиях активизации хозяйственной деятельности и прежде всего – разработки ресурсов шельфа и интенсификации арктической навигации;
- вопросы *безопасности*, связанные главным образом с необходимостью обеспечения безопасности навигации, организации поиска и спасания на море, контроля морских границ в целях пресечения незаконной трансграничной деятельности.

## 11.2. КОМУ ПРИНАДЛЕЖИТ АРКТИКА?

Арктический регион независимо от того, как определяются его географические границы, включает в себя не только акватории Северного Ледовитого океана, но и значительную территорию суши за северным Полярным кругом. Данное обстоятельство важно не только потому, что в современных спорах о правовом статусе

Арктики речь, как правило, идет не об Арктике в целом, а только об отдельных районах Северного Ледовитого океана. Оно важно и для понимания состава различных арктических форумов.

Так, членами Арктического совета являются восемь государств: Дания (в отношении Гренландии), Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция. Часть территории перечисленных государств находится за пределами северного Полярного круга. По этой причине они относятся к арктическим странам. Однако только пять из восьми государств – Дания, Канада, Норвегия, Россия и США – являются прибрежными в отношении Северного Ледовитого океана и имеют здесь исключительные эконмические зоны. Данное обстоятельство отличает «пятерку» прибрежных государств от «восьмерки» стран Арктического совета.

Сказанное не означает, что «восьмерка» или «пятерка» в силу своего географического положения обладают преимущественными правами на «раздел» арктических акваторий. Северный Ледовитый океан не принадлежит ни одному государству. Суверенитет пяти прибрежных стран распространяется на его акватории только в пределах территориального моря (12 морских миль). Дальше начинается открытое море, на которое не распространяется суверенитет ни одного государства. Однако в акваториях за пределами территориального моря действуют различные правовые режимы.

У многих государств, включая неарктические, здесь есть не только легитимные интересы, но и права, определяемые нормами международного морского права. До настоящего времени эти государства не имели возможности воспользоваться здесь своими правами, поскольку бóльшая часть Северного Ледовитого океана была покрыта многолетним льдом. Вопрос об участии тех или иных государств в освоении арктических акваторий встал в практическую плоскость только в связи с климатическими изменениями, одним из следствий которых стало постепенное таяние многолетнего льда и освобождение части акваторий Северного Ледовитого океана от сезонного льда на непродолжительный период времени в году. Наименьшая площадь ледяного покрова здесь была зафиксирована в 2007 г.

Однако в любом случае речь здесь не идет о притязаниях тех или иных государств на часть Арктики или ее ресурсов, то есть о ее «переделе». **Вопрос о правах в отношении освоения живых и неживых ресурсов достаточно ясно урегулирован в международном морском праве.** Вопреки распространенной точке зрения о состоявшемся в начале XX в. разделе Арктики на национальные сектора, правовой статус и правовой режим арктических акваторий определяются нормами Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Этот тезис в настоящей монографии обосновывает П.В. Саваськов. Вывод о применимости норм международного морского права к арктическим акваториям – не просто мнение многих российских<sup>79</sup> и большинства зарубежных авторов<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> «Возможность раздела Северного Ледовитого океана на арктические сектора, где поверхность Земли покрыта не водой, а льдом, не получила соответствующую международно-правовую основу ни в этих конвенциях (Женевских морских конвенциях 1958 г. – прим. отв. ред.), ни в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. Ускоренное таяние ледового покрова Северного Ледовитого океана может вообще снять с повестки дня вопрос об их режиме». См.: Орешенков А.М. Северная ледовитая дипломатия // Россия в глобальной политике. 2009. № 4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.globalaffairs.ru/print/number/n\\_13635](http://www.globalaffairs.ru/print/number/n_13635).

<sup>80</sup> См., в частности: Corell H. The Arctic. An Opportunity to Cooperate and to Demonstrate Statesmanship // Vanderbilt Journal of Transnational Law. 2009. Vol. 42. PP. 1066–1067. В 1984–1994 гг. посол Х. Корел занимал пост заместителя Генерального секретаря ООН по правовым вопросам. В 1994–

В илулиссатской Декларации (28 мая 2008 г.), пять приарктических государств напомнили, «что в отношении Северного Ледовитого океана применяется обширная международно-правовая база» и что, «в частности, в морском праве закреплены важные права и обязательства, относящиеся к определению внешних границ континентального шельфа, защите морской среды, включая районы, покрытые льдом, свободе судоходства, проведению морских научных исследований и другим видам использования моря». Одновременно арктическая «пятерка» заявила о приверженности «этой правовой базе и упорядоченному урегулированию любых возможных перекрывающихся претензий»<sup>81</sup> на ее основе.

Тем самым пять стран подтвердили, что при решении спорных вопросов применительно к правовому режиму арктических морских пространств они будут руководствоваться в первую очередь общепринятыми нормами международного морского права. Прямое упоминание в декларации Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. отсутствует по единственной причине – США еще не ратифицировали ее. В то же время они применяют большинство ее норм, принимая нормы обычного международного права<sup>82</sup>, кодифицированные в Конвенции, и являясь участниками Женевских морских конвенций 1958 г.

В соответствии с *международно-правовой классификацией морских пространств* (таблица 11.1.) прибрежное государство осуществляет суверенные права в пределах 12-мильной зоны *территориального моря*. Здесь суда других государств пользуются правом мирного прохода.

Прибрежные государства имеют право установить *исключительную экономическую зону* шириной в 200 морских миль. Здесь им принадлежат суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения живых и неживых ресурсов воды, морского дна и его недр. В своей экономической зоне они также осуществляют юрисдикцию в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений, научных исследований, сохранения морской среды.

При этом прибрежные государства должны уважать свободу судоходства и полетов в воздушном пространстве, которой пользуются морские и воздушные суда других государств. Иностранные государства (в том числе неарктические) и их юридические лица обладают здесь правом прокладки кабелей, трубопроводов, возведения искусственных островов и других установок, рыболовства, научных исследований с согласия прибрежного государства и с соблюдением установленных им правил.

*Континентальный шельф* по своей ширине совпадает с 200-мильной экономической зоной. Здесь прибрежное государство осуществляет суверенные права на разведку и разработку морского дна и «сидячих видов» живых организмов. Однако если прибрежное государство докажет, что его шельф простирается дальше

---

2004 г. он был советником ООН по правовым вопросам. См. также: Humrich C. Ressourcenkonflikte, Recht und Regieren in der Arktis // Aus Politik und Zeitgeschichte. 2011. № 5–6. S. 8–10.

<sup>81</sup> Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, Илулиссат, Гренландия, 27–29 мая 2008 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdcmp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/4f5a1690c129f353c325788f0036a493!OpenDocument>.

<sup>82</sup> Corell H. The Arctic. An Opportunity to Cooperate and to Demonstrate Statesmanship. PP. 1076–1077. В то же время неучастие в конвенции 1982 г. определяет и ряд отличий в обязательствах США по международному морскому праву. Эти отличия касаются, в частности, установления внешней границы континентального шельфа, ширина которого не ограничена конвенцией 1958 г., предоставившей государствам право самостоятельно определять ее на основе принципа эксплуатабельности.

двухсот миль, оно может расширить его пределы, но не далее 350 миль от исходных линий или не далее 100 миль от 2 500 метровой изобаты. Применение этих положений ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву оказалось сегодня в центре внимания при обсуждении намерений, в частности, России установить внешнюю границу своего шельфа в Северном Ледовитом океане за пределами 200-мильной зоны.

**Таблица 11.1. Классификация морских пространств**

<b>правовой режим</b>	<b>ширина</b>	<b>права прибрежных государств</b>	<b>права других государств</b>
территориальное море	12 миль	суверенные права	право мирного прохода
прилежащая зона	24 мили	право контроля	свобода судоходства и полетов
проливы, используемые для международного судоходства		суверенитет или юрисдикция прибрежного государства	право транзитного прохода, право мирного прохода
исключительная экономическая зона (ИЭЗ)	200 миль	суверенные права на разработку живых и неживых ресурсов воды, морского дна и его недр;  юрисдикция в отношении создания и использования искусственных островов, установок и сооружений, научных исследований, сохранения морской среды	свобода судоходства и полетов;
континентальный шельф	200 миль возможность расширения	суверенные права на разведку и разработку морского дна и «сидячих видов» живых организмов	свобода судоходства, свобода полетов
открытое море за пределами ИЭЗ		свобода открытого моря	свобода открытого моря

*Источник:* Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву // United Nations – Treaty Series. 1994. Vol. 1834. № 31363. PP. 179–370.

На рисунке 11.1. показаны границы исключительных экономических зон пяти арктических государств. Они в целом совпадают с границами их континентально-



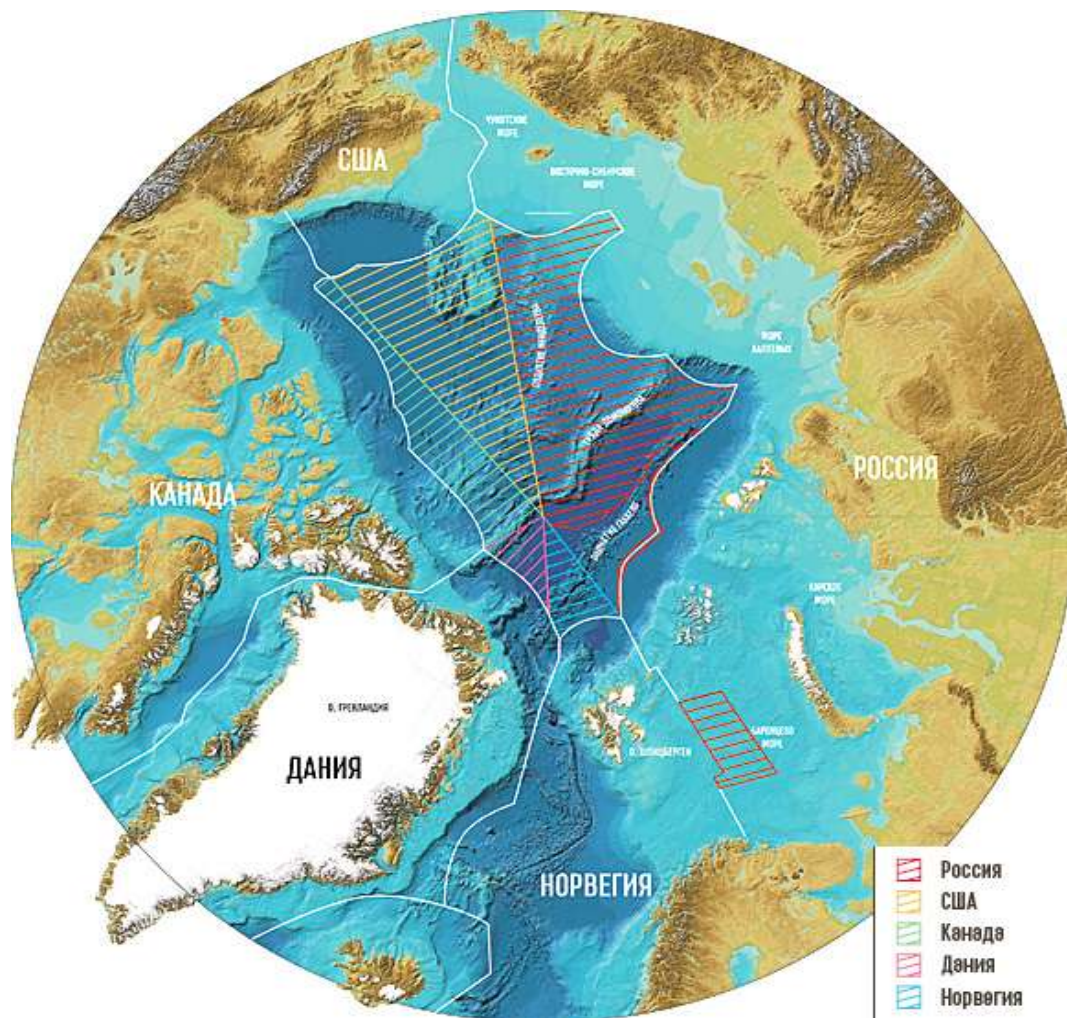
го шельфа<sup>83</sup>. В центре Северного Ледовитого океана расположен район открытого моря, на который не распространяется юрисдикция прибрежных арктических государств. Район морского дна в этом секторе считается «общим наследием человечества». Здесь все государства пользуются свободой открытого моря: свободой судоходства, полетов, прокладки кабелей, трубопроводов, возведения искусственных островов и других установок, рыболовства, научных исследований.

### 11.3. СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ

Возникновение спорных ситуаций, в частности, относительно делимитации морских границ прибрежных государств и разграничения континентального шельфа, режима судоходства, регулирования эксплуатации и сохранения водных биологических ресурсов – обычное явление в практике межгосударственных отношений. Само по себе возникновение таких споров не ведет к конфликту между государствами, тем более – к конфликту вооруженному. Решающее значение для оценки конфликтности той или иной ситуации имеет не само по себе наличие споров, а способ их разрешения.

---

<sup>83</sup> За исключением Норвегии и России, континентальный шельф которых был расширен за пределы 200-мильной зоны в анклав Баренцева моря в соответствии рекомендацией Комиссии ООН 2009 г. и российско-норвежским договором 2010 г. о разграничении морских границ и границ континентального шельфа. См.: United Nations Convention on the Law of the Sea. Commission on the Limits of the Continental Shelf. Summary of the Recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf in regard to the submission made by Norway in respect of areas in the Arctic Ocean, the Barents Sea, and the Norwegian Sea on 27 November 2006. Recommendations prepared by the Sub-commission established for the consideration of the submission made by Norway. Adopted by the Sub-commission on 13 March 2009, and submitted to the Commission on the Limits of the Continental Shelf for consideration and approval by the Commission. Adopted by the Commission on 27 March 2009 with amendments.



**Рис. 11.1. Экономические зоны приарктических государств и район открытого моря Северного Ледовитого океана<sup>84</sup>**

Арктика не является исключением из общего правила. Более того, можно с уверенностью утверждать, как это и сделали пять приарктических государств<sup>85</sup>, что существующей международно-правовой базы и международных механизмов достаточно для политического разрешения возникающих здесь споров на основе сотрудничества.

<sup>84</sup> Источник: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://obsrvr.livejournal.com/98696.html>. Вопрос о разграничении морских пространств и шельфа России и Норвегии в отмеченном на карте как спорном районе урегулирован российско-норвежским договором 2010 г.

<sup>85</sup> В илулиссатской Декларации 2008 г. они отметили, что существующая в Арктике международно-правовая база «обеспечивает прочную основу для ответственного управления пространствами этого океана пятью прибрежными государствами и другими пользователями посредством имплементации на национальном уровне и применения соответствующих положений». См.: Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, Илулиссат, Гренландия, 27–29 мая 2008 года.

Спорные вопросы возникают в Арктике по разным поводам. В том числе по таким, как *разграничение морских пространств и континентального шельфа*<sup>86</sup>. Важно отметить, что прибрежные государства уже урегулировали многие вопросы, касающиеся определения их морских границ, на основе двусторонних соглашений, порой прибегая для этого к услугам международной согласительной комиссии или международного суда.

В 1973 г. разграничение континентального шельфа провели Дания (в отношении Гренландии) и Канада<sup>87</sup>. В 1980 г. Норвегия и Исландия разграничили свои исключительные экономические зоны в районе, где расстояние между их побережьем составляло менее 400 морских миль. В 1981 г. они согласились с рекомендациями согласительной комиссии относительно линии разграничения континентального шельфа в этом районе и подписали соответствующее соглашение<sup>88</sup>, которым определялся и порядок разработки трансграничных месторождений минеральных ресурсов. В 1995 г. Норвегия аналогичным образом разграничила континентальный шельф и районы рыболовства с Данией в отношении Гренландии<sup>89</sup>. В 1997 г. соглашение о разграничении шельфа и рыболовных зон подписали Дания и Исландия<sup>90</sup>.

В 1990 г. СССР подписал соглашение с США о линии разграничения морских пространств в Беринговом и Чукотском морях. Соглашение не ратифицировано российским парламентом и применяется на временной основе. Но морская граница здесь никем не оспаривается. Задержка ратификации соглашения связана главным образом с решением вопроса о компенсации потерь российским рыбакам. Имеется в виду урегулировать его на основе двустороннего соглашения с США. Подробнее об этом в монографии пишут А.И. Глубоков и М.К. Глубоковский.

В сентябре 2010 г. был подписан российско-норвежский договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Договор ратифицирован и вступил в силу.

Таким образом, *неурегулированных вопросов морских границ в Арктике осталось немного*. Они касаются прежде всего границ Канады с Данией и США. Дания и Канада до настоящего времени не договорились по вопросу о том, кому принадлежит маленький скалистый необитаемый *остров Ханс* в проливе Кеннеди к северу от Гренландии. Спор носит сугубо символический характер, поскольку от его исхода не зависит определение морских границ, прав на разработку ресурсов морского дна или судоходство. Стороны ведут переговоры и, судя по всему, не так далеки от согласованного решения. Не проведена делимитация *морской границы Канады и Дании в море Линкольна* севернее острова Ханс.

<sup>86</sup> См., в частности: Ingimundarson V. Die Kartierung der Arktis: Bodenschätze, Großmachtpolitik und multilaterale Governance // Aus Politik und Zeitgeschichte. 2011. № 5–6. S. 15–17.

<sup>87</sup> Agreement between the Government of the Kingdom of Denmark and the Government of Canada relating to the delimitation of the continental shelf between Greenland and Canada. Signed at Ottawa on 17 December 1973 // United Nations – Treaty Series. 1974. № 13550. PP. 152–154.

<sup>88</sup> Agreement between Iceland and Norway on the Continental Shelf in the area between Iceland and Jan Mayen. Unofficial translation.

<sup>89</sup> Agreement between the Kingdom of Denmark and the Kingdom of Norway concerning the delimitation of the continental shelf in the area between Jan Mayen and Greenland and concerning the boundary between the fishery zones in the area, 18 December 1995.

<sup>90</sup> Agreement between the Government of the Kingdom of Denmark, together with the Greenland Home Rule Government, on the one hand, and the Government of the Republic of Iceland, on the other hand, concerning the delimitation of the continental shelf and the fishery zones in the area between Greenland and Iceland // United Nations – Treaty Series. Vol. 2074. № I-35941. PP. 58–62.

Спорной остается *граница Канады и США в море Бофорта*. Если Канада, как ранее Россия в споре с Норвегией, исходит из целесообразности взять за основу делимитации границы в море Бофорта «секторальный» принцип или двустороннюю конвенцию 1825 г. между российской Аляской и британским доминионом Канадой и провести ее по 171 меридиану, то США настаивают на разграничении по срединной линии<sup>91</sup>.

Непризнанной остается *природоохранная зона, введенная Норвегией вокруг архипелага Шпицберген* вместо исключительной экономической зоны с целью пресечения здесь неконтролируемого рыбного промысла.

Остается открытым вопрос о **правовом режиме судоходства** по канадскому *Северо-Западному проходу* и российскому *Северному морскому пути*. Если Канада относит Северо-Западный проход к своим внутренним водам, то США отстаивают право на транзитный проход по ним, предусмотренное международным морским правом для проливов, используемых для международного судоходства. Аналогичный вопрос встает и применительно к Северному морскому пути, навигацию по которому регулирует Российская Федерация. США и в этом случае настаивают на праве на транзитный проход<sup>92</sup>. Аналогичную позицию по обоим вопросам занимают многие другие государства и Европейский Союз.

Поскольку в настоящее время судоходство по Северному морскому пути и Северо-Западному проходу ограничено или невозможно из-за ледовой обстановки, данный вопрос пока не стоит в практической плоскости. Его значение будет возрастать по мере дальнейшего освобождения Арктики ото льда и расширения навигации, но не обязательно приведет к конфликту. Так, сохраняя различные правовые позиции, США и Канада подписали в 1988 г. соглашение о сотрудничестве в Арктике<sup>93</sup>, регулирующее порядок прохода американских судов в водах Северо-Западного прохода.

Существенные аспекты данного вопроса являются предметом регулирования на основе Конвенции ООН по морскому праву в рамках Международной морской организации (ИМО). К компетенции ИМО относятся такие вопросы, как разработка правил судоходства, предотвращение загрязнения морской среды с судов, безопасность судоходства. В 2002 г. в ИМО было принято Руководство для судов, осуществляющих плавание в покрытых льдами арктических водах<sup>94</sup>. В нем содержатся рекомендации относительно требований, предъявляемых к судам для плавания в ледовых условиях и касающихся конструкции судов, их оборудования, пожарной безопасности, квалификации персонала и др.

В настоящее время в ИМО ведется работа над проектом Международного кодекса безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах. Арктическая «пятерка» в 2008 г. недвусмысленно поддержала эту работу, имея в виду необходимость укрепления существующих и разработки новых «мер, направленных на повышение безопасности морского судоходства и предотвращение или сниже-

---

<sup>91</sup> См., в частности: Орешенков А.М. Северная ледовитая дипломатия.

<sup>92</sup> National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive, 2009.

<sup>93</sup> Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America on Arctic Cooperation // United Nations – Treaty Series. 1995. Vol. 1852. № I-31529. PP. 60–62.

<sup>94</sup> International Maritime Organization. Guidelines for ships operating in Arctic ice-covered waters. Ref. T1/3.02. 23 December 2002.

ние риска загрязнения с судов Северного Ледовитого океана»<sup>95</sup>. Новый кодекс должен стать обязательным для государств.

#### 11.4. ВНЕШНИЕ ГРАНИЦЫ КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ШЕЛЬФА

В последние пять лет не было другого вопроса, который вызывал бы столь бурные эмоции, как вопрос о принадлежности морского дна в Северном Ледовитом океане, включая Северный полюс, за пределами 200-мильных зон. Соответствующие претензии различных государств стали самым ярким символом якобы начинающихся «борьбы за Арктику» и ее «передела».

Однако в появлении таких претензий, в том числе конкурирующих, нет ничего необычного. Это – естественное следствие применения ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.<sup>96</sup>, на основании которой прибрежные государства имеют право на расширение континентального шельфа максимум до 350 морских миль. Для этого им необходимо доказать, что морское дно в соответствующем районе является естественным продолжением их материковой части.

Нет ничего удивительного и в том, что первые представления о расширении границ континентального шельфа за пределами 200-мильной зоны были направлены в международную Комиссию по границам континентального шельфа в прошлом десятилетии. В частности, Россия сделала это в 2001 г., Норвегия в 2006. Согласно правилам процедуры Комиссии, такие представления могут быть направлены в течение десяти лет со времени вступления Конвенции ООН по морскому праву в силу для соответствующего государства<sup>97</sup>. Для Норвегии этот срок истек в 2006 г., для России – в 2007. И хотя Комиссия в 2002 г.<sup>98</sup> запросила у России дополнительные доказательства того, что подводные хребет Ломоносова и поднятие Менделеева являются продолжением материковой части России, на претензии Москвы теперь не распространяется «срок давности».

Представление Норвегии было скромным. Оно касалось уточнения внешней границы континентального шельфа в трех районах, включая анклав Баренцева моря. Представленные Осло доказательства были приняты Комиссией в 2009 г., в рекомендациях которой Норвегии предлагалось до окончательного установления границы континентального шельфа в анклав провести его разграничение с Российской Федерацией<sup>99</sup>. Это было сделано в результате подписания российско-норвежского договора 2010 г. Так что можно считать, что на основе рекомендаций Комиссии один вопрос о расширении границ российского шельфа уже нашел положительное решение, хотя и по инициативе Норвегии.

---

<sup>95</sup> Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, Илулиссат, Гренландия, 27–29 мая 2008 года.

<sup>96</sup> Corell H. The Arctic. An Opportunity to Cooperate and to Demonstrate Statesmanship. P. 1068.

<sup>97</sup> Правила процедуры Комиссии по границам континентального шельфа. Правило 45. Представление, делаемое прибрежным государством. С. 17.

<sup>98</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву. Комиссия по границам континентального шельфа. Одиннадцатая сессия. Нью-Йорк, 24–28 июня 2002 года. Заявление Председателя Комиссии по границам континентального шельфа о ходе работы в этой комиссии. Документ CLCS/34. С. 4–6.

<sup>99</sup> Summary of the Recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf in regard to the submission made by Norway in respect of areas in the Arctic Ocean, the Barents Sea, and the Norwegian Sea on 27 November 2006.

Дания (в отношении Гренландии) и Канада еще не направили свои представления в Комиссию. Канада может сделать это до ноября 2013, Дания – до ноября 2014 г. Известно, что оба государства, как, впрочем, и США, не ратифицировавшие Конвенцию 1982 г., продолжают сбор доказательств для обоснования своих позиций<sup>100</sup>. А.И. Глубоков и М.К. Глубоковский исходят из того, что претензии Дании и Канады не пересекаются с российскими. Однако ряд обнародованных карт свидетельствуют о том, что по крайней мере претензии Канады в районе Северного полюса могут отчасти пересекаться с российскими<sup>101</sup>.

В случае возникновения спорных ситуаций окончательное разграничение происходит не путем односторонних решений, принимаемых на основе рекомендаций Комиссии<sup>102</sup>, а по результатам переговоров между заинтересованными странами<sup>103</sup>. Именно так этот вопрос решался Норвегией и Российской Федерацией в анклав Баренцева моря. Если же стороны не могут решить вопрос путем переговоров, они могут воспользоваться услугами арбитража, обратиться в Международный суд ООН или в Международный трибунал по морскому праву<sup>104</sup>.

Конечно, нельзя исключить накал страстей в случае возникновения споров по поводу юрисдикции того или иного государства в отношении морского дна в районе Северного полюса. Но драматизировать проблему не следует. Какими бы ни были рекомендации международной комиссии, серьезных практических следствий решение данного вопроса на обозримую перспективу иметь не будет, как, впрочем, и для разведки и разработки ресурсов в пределах исключительных экономических зон.

Е.А. Телегина отмечает в данной монографии, что морское дно в центральных районах Северного Ледовитого океана, на которые претендуют Россия и, возможно, Канада и Дания, считаются бесперспективными с точки зрения возможности обнаружения там запасов углеводородных ресурсов, не говоря уже о цене их разведки и добычи. По этой причине признание за каким-либо государством прав на морское дно в районе Северного полюса – не более чем символический акт.

## 11.5. ЭКСПЛУАТАЦИЯ МИНЕРАЛЬНЫХ И БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ АРКТИЧЕСКИХ МОРЕЙ

Многие авторы, в том числе и данной монографии, пишут о том, что на минеральные и водные биологические ресурсы Арктики претендуют многие государ-

---

<sup>100</sup> См.: Koivurova T., Molenaar E.J. International Governance and Regulation of the Marine Arctic. Overview and Gap Analysis. Oslo: WWF International Arctic Programme, 2009. P. 15.

<sup>101</sup> См.: Aus Politik und Zeitgeschichte. 2011. № 5–6. S. 21.

<sup>102</sup> «В соответствии с пунктом 8 статьи 76 Конвенции внешние границы континентального шельфа, установленные прибрежным государством на основе рекомендаций Комиссии, являются окончательными и для всех обязательными». Правила процедуры Комиссии по границам континентального шельфа. Правило 53. Рекомендации Комиссии. С. 21.

<sup>103</sup> «Комиссия признаёт, что вопросы, касающиеся споров, которые могут возникать в связи с установлением внешних границ континентального шельфа, компетентны решать государства». Правила процедуры Комиссии по границам континентального шельфа. Приложение I. Представления в случае спора между государствами с противлежащими или смежными побережьями либо в других случаях неурегулированных территориальных или морских споров. Пункт 1. С. 24.

<sup>104</sup> Corell H. The Arctic. An Opportunity to Cooperate and to Demonstrate Statesmanship. P. 1068. См. Также главу П.В. Саваськова в настоящей монографии.

ства, и не только арктические. Однако причин ожидать на этом основании в обозримом будущем серьезных межгосударственных конфликтов мы не видим. Правовой режим арктических морских пространств ясно определяет права как прибрежных, так и неарктических государств.

Как пишет Е.А. Телегина, основные *морские разведанные запасы углеводородных ресурсов* расположены в прибрежной части арктического шельфа. 98% разведанных и предварительно оцененных российских морских запасов углеводородов также сосредоточены в месторождениях, расположенных в исключительной экономической зоне Российской Федерации. Иными словами, речь идет о пока труднодоступных месторождениях, расположенных в морских пространствах Арктики в пределах исключительных экономических зон, где суверенные права прибрежных государств на их разработку никем не оспариваются.

Это очевидное обстоятельство не оставляет места для мифической борьбы за контроль над ресурсами Арктики. Порядок, сроки и условия их разработки определяют прибрежные государства. Это относится не только к исключительным экономическим зонам, но и к континентальному шельфу, если его границы простираются за пределы 200-мильных зон. О пиратской разведке и добыче нефти и газа в этом регионе речь не идет.

Что же касается разведки и разработки минеральных ресурсов района морского дна за пределами исключительных экономических зон и границ континентального шельфа прибрежных государств, то эти районы Северного Ледовитого океана считаются сегодня бесперспективными с точки зрения обнаружения углеводородов. Прерогатива же регулирования и управления разведкой и разработкой минеральных ресурсов в этом районе принадлежит Международному органу по морскому дну. Иными словами: прибрежные государства не могут претендовать на осуществление суверенных прав в отношении этого района и ограничивать права других государств на разведку и разработку минеральных ресурсов в открытом море в объеме, предоставленном им Конвенцией.

В главе А.И. Глубокова и М.К. Глубоковского, посвященной вопросам двустороннего и многостороннего *регулирования и управления рыболовством* в арктических морях подробно рассматриваются существующие механизмы сотрудничества государств и возникающие проблемы. Отметим лишь то обстоятельство, что современное двустороннее и региональное сотрудничество по управлению и сохранению водных биологических ресурсов в Северо-Восточной Атлантике считается достаточно эффективным. Происходящие и ожидаемые изменения климата, однако, ставят в повестку дня вопрос о необходимости формирования нового режима управления рыболовством в восточно-арктических морях в конвенционном районе, на который не распространяется юрисдикция прибрежных государств.

## 11.6. БЕЗОПАСНОСТЬ

Обзор спорных вопросов в Арктике, правовых основ и механизмов их урегулирования позволяет сделать вывод о том, что *в регионе нет серьезных неразрешимых конфликтов* – ни пограничных, ни в отношении доступа к минеральным или водным биологическим ресурсам, – *которые могли бы стать причиной вооруженной конфронтации между государствами*, подталкивали бы их к гонке вооружений.

Попытки оценить «соотношение сил» арктических государств в регионе, в том числе предпринимаемые авторами данной монографии, в силу объективных причин, как правило, страдают однобокостью. Несмотря на сокращения последних двадцати лет, российский Северный флот остается самым мощным в Арктике. Но перед ним ставились иные задачи – по обеспечению стратегического ядерного сдерживания, боевому обеспечению морских стратегических сил России, осуществлению операций в Северо-Восточной Атлантике.

Если абстрагироваться от доктрин взаимного ядерного сдерживания России и США, в которых арктическому региону отведена важная роль (стратегические аспекты политики России и США в Арктике подробно рассматриваются в монографии А.Г. Арбатовым и В.З. Дворкиным), собственно арктические флоты прибрежных государств ни в нынешнем виде, ни с учетом планов модернизации не дают основания для серьезного беспокойства.

Возможности усиления арктических контингентов ВМС за счет сил и средств других флотов прибрежных или союзных им государств во многом являются теоретическими. Даже с учетом перспективы таяния многолетнего льда и его замены сезонным климатические условия в Арктике останутся крайне суровыми и не будут благоприятствовать масштабной конвенциональной военно-морской деятельности.

В то же время активизация хозяйственной деятельности в арктических морях ставит в повестку вполне конкретные и все более масштабные задачи по обеспечению безопасности судоходства, поиску и спасанию на море, обеспечению рыбоохранной деятельности, мониторинга за состоянием окружающей среды и ее загрязнением, ликвидации последствий аварий и чрезвычайных ситуаций. Для их решения арктическим государствам потребуются более современные и более мощные силы, в частности, ледокольные флотилии и силы береговой охраны. Эффективно решать перечисленные задачи проще в сотрудничестве прибрежных государств.

Самыми мощными ледокольными флотами в регионе располагают сегодня Российская Федерация и Канада. Но, как и у США, это – стареющий флот, нуждающийся в модернизации и замене. Арктические силы Канады состоят преимущественно из патрульных кораблей и подводных лодок, катеров береговой охраны, также нуждающихся в модернизации и замене.

Объявленные рядом приарктических государств – Канадой, Норвегией и Россией – программы модернизации и укрепления их арктических сил<sup>105</sup> укладываются в рамки решения задач обеспечения их присутствия в арктических водах, модернизации береговой охраны и не дают оснований для предположений о формировании здесь сил для завоевания и (или) силового удержания арктических акваторий. Так, Канада объявила о намерении построить новые патрульные катера, оборудованные для ледовых условий, и о формировании специального военного подразделения в количестве пятисот военнослужащих. Укрепляется состав канадских рейнджеров, охраняющих арктические границы страны.

Норвегия объявила об укреплении своих северных оборонительных рубежей в Арктике. В принятом в 2009 г. плане оборонных мероприятий Дании на 2010–

---

<sup>105</sup> См., в частности: Ingimundarson V. Die Kartierung der Arktis: Bodenschätze, Großmachtspolitik und multilaterale Governance. SS. 19, 22.



2014 г. предусмотрено создание арктического командования и специального подразделения.

Российская Федерация также объявила о планах создания арктических сил. Но ее основные усилия в регионе направлены на наращивание потенциала для проведения операций по поиску и спасанию на море, создание систем космического мониторинга обстановки и навигации. Приоритетным направлением российской политики является создание механизма раннего предупреждения, реагирования и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в регионе.

Перечисленные меры вряд ли свидетельствуют о том, что арктический регион находится на пороге масштабной гонки вооружений. Тем не менее, сам по себе факт увеличения бюджетов береговой охраны большинством арктических государств в последние годы не мог не породить опасения по поводу «секьюритизации» региона. Многие вопросы арктической политики сегодня все чаще рассматриваются через призму обеспечения традиционной безопасности государств – защиты их суверенитета и территориальной целостности. Этому способствует и то обстоятельство, что в Арктике нет региональных режимов, регулирующих отношения государств в сфере военной безопасности.

Данное обстоятельство побудило авторов монографии поставить вопрос о целесообразности согласования мер транспарентности военной деятельности, укрепления доверия или кодекса поведения в регионе, чтобы снять ненужные озабоченности, возникающие в связи с осуществлением военной деятельности отдельных государств.

Главное же, магистральное направление решения новых проблем безопасности, состоит в налаживании более тесного сотрудничества арктических государств, заключения с этой целью двусторонних и региональных соглашений. В мае 2011 г. государства Арктического совета сделали важный шаг в этом направлении, подписав Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике<sup>106</sup>.

## 11.7. РЕГИОНАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ В АРКТИКЕ

Итак, ни о каком правовом вакууме или «хаосе» в Арктике речь не идет. Деятельность государств (как арктических, так и неарктических), их права и обязанности, порядок разрешения возникающих здесь споров регулируются общим международным правом, региональными и субрегиональными, а также двусторонними соглашениями. В последние два десятилетия наметился прогресс и в деле институционализации регионального сотрудничества – в рамках прежде всего Арктического совета, учрежденного в 1996 г., а также Совета Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), созданного в 1993 г. В последние годы появился феномен неформальных встреч «пятерки» прибрежных арктических государств. Две такие встречи на уровне министров иностранных дел состоялись в 2008 и 2009 г.

---

<sup>106</sup> Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. См. также: Нуукская Декларация по случаю седьмой министерской сессии Арктического совета 12 мая 2011 года, Нуук, Гренландия. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/nsdos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/432569d800223f34c3257458004581fe!OpenDocument>.

Важнейшим источником международного и регионального регулирования и управления в Арктике является *общее международное право*. Выше в настоящей главе неоднократно подчеркивалось фундаментальное значение Конвенции ООН по международному морскому праву 1982 г. для решения возникающих в арктическом регионе вопросов. Конвенция определяет правовой режим морских пространств, права и обязанности государств, включая право на мирный или транзитный проход, свободу судоходства и свободный пролет.

Конвенция предусматривает право государств на расширение внешних границ континентального шельфа и предусматривает процедуры для практического решения данного вопроса и для разрешения возможных споров между государствами. На основе положений Конвенции и подписанного в их развитие соглашения 1995 г. осуществляется региональное и двустороннее сотрудничество по регулированию и управлению рыбным промыслом. Вопросы регулирования судоходства относятся к компетенции Международной морской организации.

Источниками общего международного права применительно к арктическим морским пространствам, как отмечает П.В. Саваськов, являются и другие международные договоры: Конвенция по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 г.; Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г.; Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г.; Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случае аварий, приводящих к загрязнению нефтью 1969 г.; Протокол о вмешательстве в открытом море в случае аварий, приводящих к загрязнению моря веществами иными, чем нефть, 1973 г.; Международная конвенция об ответственности и компенсации за ущерб в связи с перевозкой морем опасных и вредных веществ 1996 г.; Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 г.; Международные правила предупреждения столкновения судов в море 1972 г.; Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. и другие. Все арктические государства в своей деятельности обязаны учитывать положения этих и других договоров.

В арктическом регионе действуют десятки *двусторонних, субрегиональных и региональных соглашений*, а также субрегиональные и региональные организации. Примером действующих в Арктике отраслевых региональных соглашений и организаций могут служить Международный совет по исследованию моря (ИКЕС), Конвенции о рыболовстве в Северо-Восточной части Атлантического океана (НЕАФК), Конвенция о сохранении лосося в северной части Атлантического океана (НАСКО) и другие, деятельность которых рассматривают А.И. Глубоков и М.К. Глубоковский.

Однако особый интерес в последние годы с точки зрения наращивания потенциала регионального регулирования и управления вызывают межправительственные организации – Арктический совет, Совет Баренцева/Евроарктического региона, «пятерка» прибрежных арктических государств.

*СБЕР* стал одной из первых организаций межгосударственного сотрудничества в арктическом регионе. Он был учрежден по инициативе Норвегии в 1993 г., хотя истоки его создания многие специалисты справедливо усматривают в постепенном открытии российского Севера для международного сотрудничества после

инициативы М.С. Горбачева 1987 г. о развитии сотрудничества в арктическом регионе<sup>107</sup>.

С географической точки зрения Совет охватывает не весь арктический регион, а только его европейскую часть. Это обстоятельство отразилось на его составе. Членами Совета являются Россия, пять государств Северной Европы (Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция), Европейская комиссия. В качестве наблюдателей в его деятельности принимают участие еще девять государств: Великобритания, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, Польша, США, Франция и Япония. С деятельностью СБЕР тесно связан также Баренцев региональный совет – орган, в котором представлены и согласовывают конкретные программы сотрудничества 13 местных территориальных образований Северо-Запада России, Швеции, Финляндии и Норвегии.

Основные цели СБЕР, согласно учредительной киркенесской декларации 1993 г., включают содействие устойчивому развитию региона, двустороннему и многостороннему сотрудничеству в области экономики, торговли, науки и техники, окружающей среды, инфраструктуры, образования и культурных обменов, туризма, а также улучшению положения коренного населения Севера. В 2003 г. в качестве новых направлений сотрудничества были дополнительно определены улучшение транспортных и таможенных условий для торговли и контактов между людьми, борьба с преступностью, совершенствование системы здравоохранения и социального обеспечения, повышение качества образования, расширение обменов в области культуры. При этом в повестку дня СБЕР не включаются военно-политические вопросы.

На конкретных направлениях сотрудничества созданы, но работают с разной степенью интенсивности 16 тематических рабочих групп, в частности, по вопросам сотрудничества в сфере туризма, молодежи, энергетики, образования и научных исследований, по коренным народам, по вопросам здравоохранения и другим социальным вопросам и иные. Проводятся тематические встречи на уровне министров, руководителей таможенных служб, парламентариев Баренцева региона. Главным органом СБЕР являются проводимые раз в два года встречи на уровне министров иностранных лиц, а в промежутке между ними – совещания старших должностных лиц. Нерегулярно проводятся встречи на уровне премьер-министров стран-участниц.

На протяжении многих лет СБЕР оставался организацией, которая помимо выполнения важной функции регулярной коммуникации между ее участниками занималась в основном генерированием проектов, не имея возможности самостоятельно их финансировать. Хотя на разных этапах высказывалась идея создания либо банка СБЕР или фонда для финансирования проектов и мероприятий, средства для реализации конкретных предложений приходилось изыскивать в бюджетах государств-участников (на протяжении ряда лет важным донором проектов СБЕР особенно в сфере экологии выступала Норвегия) и международных организаций. Важным партнером СБЕР в этой связи стала программа «Северного измерения» сотрудничества России и ЕС, при поддержке которой были реализованы многочисленные проекты, в частности, в сфере здравоохранения, по вопросам экологии развития региональных транспортных путей, логистики и грузовых перевозок.

---

<sup>107</sup> Oldberg I. Soft security in the Arctic. The role of Russia in the Barents Euro-Arctic Council and the Arctic Council. UI Occasional paper. 2011. № 4. P. 7.

Тем не менее, финансирование совместных проектов оставалось относительно скромным. В условиях же финансового кризиса ряд государств-участников сократил средства, выделяемые на осуществление проектов СБЕР. Совет так и не стал организацией, способной осуществлять крупные инвестиционные проекты в сфере транспорта, энергетики, устойчивого развития. В зависимости от приоритетов участников финансирование проектов распределялось неравномерно между отдельными отраслями и регионами, в частности – регионами Российской Федерации.

Долгое время СБЕР не имел постоянных органов с собственным, пусть скромным бюджетом. Некоторые изменения в его работе наметились только в последние годы. В январе 2008 г. в Киркенесе (Норвегия) был создан небольшой Международный Баренцев Секретариат. Однако, повысив уровень организационных возможностей Совета, это решение не изменило порядок финансирования региональных проектов.

В декабре 2008 г. было подписано первое межправительственное соглашение – о сотрудничестве в области предотвращения и борьбы с чрезвычайными ситуациями. Активизировалось взаимодействие в данной области. С 2001 г. Норвегия, Финляндия и Швеция регулярно проводили в регионе учения по организации операций спасания. Российское участие в них расценивалось организаторами как весьма скромное. Однако в 2008 г. Россия провела на своей территории учение по ликвидации последствий разлива нефти, а в 2009 г. – первое в рамках баренцева сотрудничества учение по проведению спасательных операций на своей территории<sup>108</sup>.

В России, несмотря на определенные разочарования, придавали и придают СБЕР большое значение с точки зрения развития регионального сотрудничества. Подчеркивается, что наряду с Арктическим советом он является «ключевой межправительственной организацией в Арктике, вполне достаточной для решения всех возникающих в Арктике вопросов» и что «СБЕР не будет «растворяться» в каких-то иных организационных образованиях»<sup>109</sup>.

Тем не менее, по мере активизации дискуссии об Арктике на передний план с точки зрения развития институтов регионального управления в Арктике все больше выступал *Арктический совет*.

Совет был учрежден в Оттаве по инициативе Канады в 1996 г. Он интегрировал проекты учрежденной в 1991 г. в Финляндии Стратегии охраны окружающей среды Арктики. Главной целью Совета было объявлено содействие сотрудничеству, координации и взаимодействия государств-участников прежде всего в таких сферах, как охрана окружающей среды и устойчивое развитие. В отличие от СБЕР, в рамках которого государства-участники избегают обсуждения военно-политических тем, оттавская декларация 1996 г. в исключила вопросы военной безопасности из его мандата<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> Oldberg I. Soft security in the Arctic. The role of Russia in the Barents Euro-Arctic Council and the Arctic Council. PP. 27–28.

<sup>109</sup> Выступление Председателя Комитета старших должностных лиц Совета Баренцева/Евроарктического региона, Посла по особым поручениям А.В. Васильева на международной конференции «Баренцев регион и его роль в Европе», Брюссель, 13 мая 2009 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/8ca34405bf2d1d41c32577ac00386040!OpenDocument>

<sup>110</sup> Declaration on the Establishment of the Arctic Council. Ottawa, 19<sup>th</sup> September 1996.

Участниками Совета являются восемь арктических государств: Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция. Со статусом «постоянных участников» в его состав с совещательным голосом входят представители организаций коренных народов. Важным отличием Арктического совета от СБЕР является более избирательный подход к допуску наблюдателей к его работе.

Хотя в учредительной декларации Арктического Совета говорится о том, что возможность стать наблюдателями открыта для неарктических государств, глобальных и региональных межправительственных и межпарламентских организаций, а также для неправительственных организаций<sup>111</sup>, на практике решение этого вопроса оказалось более сложным из-за скептического отношения к расширению круга наблюдателей прежде всего Канады и России. В настоящее время статус постоянных наблюдателей в Совете получили шесть государств: Великобритания, Германия, Испания, Нидерланды, Польша и Франция). Италия, Китай, Республика Корея, Япония и Европейский Союз имеют статус временных наблюдателей. Их просьбы о предоставлении прав постоянных наблюдателей были отклонены. Решение вопроса неоднократно откладывалось. Только в мае 2011 г. на встрече министров иностранных дел в гренландском Нууке были утверждены положения о правах и обязанностях наблюдателей и о критериях их приглашения<sup>112</sup>. Решение же по конкретным обращениям ожидается не ранее 2013 г.

Сложное обсуждение вопроса о наблюдателях дало немало оснований для обвинений Арктического совета в попытке создать «эксклюзивный» форум, не допускающая к участию в его работе неарктические государства и организации, проявляющие интерес к развитию сотрудничества в регионе с целью решения арктических вопросов в узком кругу участников<sup>113</sup>.

С момента своего основания, как и СБЕР, Арктический совет оставался в основном консультативным и координационным органом, принимающим в лучшем случае рекомендации по вопросам сохранения окружающей среды и устойчивого развития. До последнего времени у Арктического совета не было ни своего бюджета, ни постоянных органов. На период 2006–2012 гг. Дания и Швеция на период своего председательства в Совете совместно создали рабочий секретариат.

Под эгиду Совета с момента его основания перешли четыре рабочие группы бывшей Стратегии охраны окружающей среды Арктики. Сейчас в его рамках работают шесть экспертных групп, готовящих доклады с практическими рекомендациями. Ряд докладов – по нефти и газу в Арктике, Руководство по нефти и газу на континентальном шельфе, Оценка перспектив морского судоходства в Арктике – получили высокую оценку. Однако между высказываемыми в докладах рекомендациями и их практическим воплощением – большая дистанция.

Тенденция к укреплению Арктического Совета наметилась только в последнее время. В мае 2011 г. на встрече министров иностранных дел в гренландском Нууке было подписано первое в истории организации имеющее обязательный характер Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. Участники также договорились разработать панарктическое

---

<sup>111</sup> Ibidem.

<sup>112</sup> Сообщение для СМИ. Об участии Министра иностранных дел России С.В.Лаврова в заседании Арктического совета, Нуук, Гренландия, 12 мая 2011 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/d95618598e5c15efc325788f00367d9c!OpenDocument>.

<sup>113</sup> См., в частности: Humrich C. Ressourcenkonflikte, Recht und Regieren in der Arktis. SS. 12–13.

соглашение о сотрудничестве в области готовности и реагирования на морские нефтеразливы. Рекомендациям совета имеется в виду постепенно придавать более обязательный характер. В качестве важного направления деятельности на предстоящий период определена разработка вопросов экосистемного управления окружающей средой в Арктике, интегрированной оценки многосторонних факторов происходящих в Арктике изменений, тенденций в развитии человека в меняющихся условиях Арктики<sup>114</sup>.

В Нууке было также принято решение об укреплении Арктического совета и, в частности, о создании его постоянного секретариата. Порядок финансирования конкретных проектов за счет самостоятельных бюджетов при этом не изменился. Однако важное значение имело заявление России о внесении ее первого взноса в созданный под эгидой Арктического совета Инструмент поддержки проектов. Важным при этом было и то, что Россия выделила большую сумму на финансирование проектов, чем обещала ранее (10 млн. евро на 2011–2013 гг. вместо обещанных в 2009 г. 2 млн. ежегодно<sup>115</sup>), и то, что это решение позволили, наконец, запустить работу Инструмента.

В целом решения 2011 г. продемонстрировали, что арктические государства придают Арктическому Совету все большее значение. Если в России говорят о его «центральной роли» в организации и продвижении регионального сотрудничества<sup>116</sup> наряду со СБЕР, то в западных публикациях, как правило, СБЕР не упоминается в контексте регионального управления в Арктике.

Определенный диссонанс на фоне общей тенденции к укреплению роли Арктического совета вызвали состоявшиеся в 2008 и 2009 гг. встречи «пятерки» *прибрежных арктических государств* – Дании, Канады, Норвегии, России и США – в Илулиссате (Гренландия) и Челси (Канада). Проведение этих встреч породило упреки со стороны не приглашенных на них членов Арктического совета – Исландии, Финляндии и Швеции, а также со стороны неарктических государств. «Пятерку» обвиняли прежде всего в том, что она пытается еще больше сузить круг государств, принимающих решения по вопросам многостороннего регулирования и управления в Арктике, и тем самым пытается узурпировать право принятия таких решений, отгнав от них даже Арктический совет<sup>117</sup>.

Этот упрек, очевидно, отчасти справедлив. Но только отчасти. Потому что акцент в обсуждениях пяти государств и принятой ими илулиссатской Декларации был сделан прежде всего на вопросы, касающиеся исключительно прибрежных государств, имеющих право претендовать на расширение своего континентального шельфа. На фоне разговоров о грядущих конфликтах по поводу «раздела Аркти-

---

<sup>114</sup> Сообщение для СМИ. Об участии Министра иностранных дел России С.В. Лаврова в заседании Арктического совета, Нуук, Гренландия, 12 мая 2011 года.

<sup>115</sup> См.: Выступление Министра иностранных дел России С.В.Лаврова на сессии Арктического совета, Тромсе, 29 апреля 2009 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/432569d800223f34c32575a7003ddf2e!OpenDocument>; Стенограмма интервью Министра иностранных дел России С.В.Лаврова российским СМИ по итогам участия в заседании Арктического совета, г. Нуук, 12 мая 2011 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/c32577ca00173dbbc325788f00506ee0!OpenDocument>.

<sup>116</sup> Сообщение для СМИ. Об участии Министра иностранных дел России С.В. Лаврова в заседании Арктического совета, Нуук, Гренландия, 12 мая 2011 года.

<sup>117</sup> См.: Ingimundarson V. Die Kartierung der Arktis: Bodenschätze, Großmachtspolitik und multilaterale Governance. SS. 17–18.

ки» они подтвердили приверженность урегулированию всех возможных пересекающихся заявок на континентальный шельф в Северном Ледовитом океане на основе норм международного права, прежде всего Конвенции ООН по морскому праву, а США заявили о заинтересованности в скорейшей ратификации Конвенции. Стороны также договорились о научном и техническом сотрудничестве на экспертном уровне при подготовке и продвижении их соответствующих представлений<sup>118</sup>.

Правда, «пятерка» одновременно сделала заявку на лидерство в решении более широких вопросов. В илулиссатской Декларации они заявили о своем намерении сотрудничать «в рамках Международной морской организации в целях укрепления существующих мер и разработки новых мер, направленных на повышение безопасности морского судоходства и предотвращение или снижение риска загрязнения с судов Северного Ледовитого океана», а также о необходимости «дальнейшего укрепления возможностей поиска и спасания в районе Северного Ледовитого океана для обеспечения надлежащей реакции государств на любую аварию»<sup>119</sup>. По обоим вопросам в мае 2011 г. были приняты решения на встрече министров иностранных дел Арктического совета. Однако и работа в рамках ИМО, и тема сотрудничества государств в поиске и спасании на море в 2008 г. не были принципиально новыми.

При всей противоречивости находящегося в самом начале процесса формирования институтов регионального управления в Арктике, необходимо ясно видеть *границы компетенции органов регионального сотрудничества*. В своих принятых до настоящего времени решениях ни государства арктической «пятерки», ни Арктический совет не переступили эту границу.

Вполне понятно стремление государств региона в узком кругу решать вопросы и согласовывать позиции по проблемам, затрагивающим только их права. Это касается таких тем, как разграничение морских пространств, определение внешних границ континентального шельфа.

В то же время они не могут претендовать на монопольное право принятия решений по вопросам, которые затрагивают права других государств. В частности, это касается прав на мирный проход через территориальное море, транзитный проход через международные проливы, свободу судоходства в исключительных экономических зонах и в открытом море, свободу пролета в воздушном пространстве, право на разведку и разработку живых и неживых ресурсов открытого моря и другие. Отличающиеся от норм общего права более строгие недискриминационные требования прибрежные государства могут вводить, согласно статье 234 Конвенции ООН по морскому праву, только в целях предотвращения загрязнения морской среды в покрытых льдами районах в пределах их исключительных экономических зон.

Данное обстоятельство заставляет в несколько ином свете посмотреть на ограничительную политику стран Арктического совета по допуску наблюдателей к рабо-

---

<sup>118</sup> Выступление Представителя России в Комитете старших должностных лиц Арктического совета, Посла по особым поручениям А.В.Васильева на Международном Арктическом Форуме «Арктика территория диалога», Москва, 22–23 сентября 2010 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/c85bcbec54d02d89c32575bc00243e13!OpenDocument>.

<sup>119</sup> Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, Илулиссат, Гренландия, 27–29 мая 2008 года.

те его органов. Наблюдатели в Совете имеют консультативную функцию. Решения принимают сами члены Совета на основе консенсуса. Но если эти решения будут носить дискриминационный характер, нарушая права неарктических государств, последние могут оспаривать их в универсальных организациях, включая обращение к предусмотренным Конвенцией механизмам урегулирования споров.

В свете вышеизложенного важно подчеркнуть, что *центральный вопрос регионального регулирования и управления в Арктике заключается сегодня не в необходимости формирования международно-правовой базы и институтов сотрудничества государств, а в том, каким образом и в каком направлении совершенствовать уже имеющиеся инструменты и институты.*

В современной дискуссии об Арктике обсуждаются два варианта совершенствования механизмов регионального регулирования и управления. Один из них, поддержанный в том числе Европейским парламентом<sup>120</sup> – это путь формирования всеобъемлющего правового и политического механизма управления Арктикой, который стоял бы над несовершенными и порой фрагментарными режимами регионального регулирования. Условным прообразом такого режима выступает Договор об Антарктиде. Такой вариант не исключает *интернационализацию* решения всех или большей части арктических проблем.

Он подвергается критике со стороны экспертов<sup>121</sup> и государств – прежде всего арктических. Второй путь предполагает дополнение и доработку правовой и институциональной основы решения арктических проблем на основе существующих инструментов и по мере появления в этом необходимости<sup>122</sup>. Именно за такой путь решения проблем высказались прибрежные государства в своих национальных доктринах и в совместно принятых документах. В илулиссатской Декларации 2008 г. арктическая «пятерка» недвусмысленно высказала свою позицию по этому вопросу: «Мы не видим необходимости в разработке нового всеобъемлющего международно-правового режима для управления Северным Ледовитым океаном»<sup>123</sup>. Эволюционный подход к совершенствованию арктического регулирования и управления разделяет и Европейский Союз (Европейская комиссия), несмотря на особую позицию Европейского парламента<sup>124</sup>.

Если общая ситуация в Арктике не нуждается в драматизации, хотя нельзя игнорировать и серьезные проблемы, способные возникнуть здесь в обозримой перспективе, то еще в меньшей степени нуждается в драматизации положение *России* в Арктике.

У России нет споров с соседними государствами по поводу делимитации морских границ – ни с США, хотя соглашение 1990 г. еще не ратифицировано российским парламентом, ни с Норвегией. Не имея больше территориальных споров с соседями, Россия, безусловно, находится в выгодном положении.

---

<sup>120</sup> European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance. P6\_TA(2008)0474.

<sup>121</sup> Corell H. The Arctic. An Opportunity to Cooperate and to Demonstrate Statesmanship. PP. 1069–1070.

<sup>122</sup> Анализ пробелов в существующих инструментах регулирования и управления в Арктике посвящен доклад: Koivurova T., Molenaar E.J. International Governance and Regulation of the Marine Arctic. Overview and Gap Analysis.

<sup>123</sup> Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, Илулиссат, Гренландия, 27–29 мая 2008 года.

<sup>124</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The European Union and the Arctic Region. Brussels, 20.11.2008. COM(2008) 763 finalю P. 10.



Подавляющее большинство крупных морских месторождений нефти и газа сосредоточены в прибрежной части российского арктического шельфа, права на которые никто не оспаривает.

Вопросы, к решению которых Россия должна готовиться по мере таяния многолетних арктических льдов, заключаются прежде всего в согласовании регионального режима рыболовства для арктических морей, в которых промысел до настоящего времени не велся или был минимален.

Перспектива расширения судоходства по Северному морскому пути поставит перед Российской Федерацией проблему регулирования транзитного прохода по нему. Такого решения по мере освобождения Арктики ото льда будут добиваться все большее число государств.

В Арктике не существует международных инструментов (за исключением всеобщего запрета на размещение ядерного оружия на дне морей) и институтов, которые занимались бы решением вопросов сотрудничества в области безопасности в регионе. Есть только первые шаги в этом направлении – соглашения СБЕР и Арктического совета по предотвращению и ликвидации последствий чрезвычайных происшествий и по поиску и спасанию на море.

Интенсификация хозяйственной деятельности в Арктике с неизбежностью ведет к усилению в том числе военно-морского присутствия арктических стран в Северном Ледовитом океане. Это потребует дополнительных шагов, направленных на укрепление доверия между странами региона в военной области, а также более широкого сотрудничества между ними, в частности, наращивания двустороннего и формирования многостороннего взаимодействия их служб береговой охраны.

Без сомнения, с гораздо более серьезными проблемами в арктическом регионе Россия сталкивается у себя дома. Они связаны с неразвитостью и деградацией арктической инфраструктуры, которая еще больше усугубляется в результате таяния вечной мерзлоты и повышения уровня мирового океана. Проблемы связаны со старением рыболовецкого флота, отсутствием средств на осуществление необходимой исследовательской деятельности, с необходимостью привлечения крупных иностранных инвестиций для разработки ресурсов арктического шельфа.

## АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

**Апанасенко В.М.**, контр-адмирал, член-корреспондент Российской академии ракетных и артиллерийских наук

**Арбатов А.Г.**, член-корреспондент РАН, директор центра ИМЭМО РАН

**Глубоков А.И.**, зав. отделом международного рыбохозяйственного сотрудничества ФГУП «ВНИРО»

**Глубоковский М.К.**, д.б.н., 1-й заместитель директора ФГУП «ВНИРО»

**Гудев П.А.**, с.н.с. Центра научного сопровождения Морской коллегии при правительстве РФ

**Дворкин В.З.**, генерал-лейтенант, д.в.т.н., главный научный сотрудник ИМЭМО РАН

**Загорский А.В.**, зав. отделом ИМЭМО РАН

**Катцов В.М.**, д. физ-мат. наук, директор Главной геофизической обсерватории им. А.И. Воейкова, Санкт-Петербург

**Коновалов А.М.**, директор Центра Морского отделения СОПС

**Коньшев В.Н.**, Санкт-Петербургский государственный университет

**Ознобищев С.К.**, зав сектором ИМЭМО РАН

**Порфирьев Б.Н.**, профессор, д.э.н., руководитель центра Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

**Рыхтик М.И.**, профессор Нижегородского государственного университета им. Н.И.Лобачевского

**Саваськов П.В.**, д.ю.н., профессор кафедры международного права МГИМО

**Сергунин А.А.**, профессор Санкт-Петербургского государственного университета

**Телегина Е.А.**, проф., д-р экономических наук, заведующая кафедрой РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, директор Института энергетики и геополитики России