

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ**

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

Н.М. Антюшина

**АРКТИЧЕСКИЙ ВЫЗОВ
ДЛЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ И
МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОЛИТИКИ**

МОСКВА 2012

**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы РАН
Российской академии наук**

Н.М. Антюшина

**АРКТИЧЕСКИЙ ВЫЗОВ
ДЛЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ И
МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОЛИТИКИ**

**Доклады Института Европы
№ 278**

Москва 2012

УДК327(1-922)+341.22(1-922)

ББК 66.4(001)

A72

Редакционный совет:
Н.П. Шмелёв (председатель),
Ю.А. Борко, Ал.А. Громыко,
В.В. Журкин, М.Г. Носов, В.П. Фёдоров

Под редакцией д.полит.н. Ал.А. Громыко

Рецензенты:

Пискулов Юрий Васильевич, д.э.н.

Александров Олег Борисович, к.полит.н.

Номер государственной регистрации: № 01200905001
«Комплексное исследование развития стран и регионов
Европейского континента на современном этапе»

В подготовке материалов к печати принимала участие
Е.В. Дрожжина

Антюшина Н.М. Арктический вызов для национальной и международной политики = Arctic Challenges in the National and International Politics / Н.М. Антюшина. – М. : Ин-т Европы РАН : Рус. сувенир, 2012. – 136 с. – (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Федеральное гос. бюджет. учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук ; № 278). – Парал. тит. л. англ. – ISBN 978-5-91299-122-6.

В XXI в. Арктика впервые в истории широко вовлекается в сферу мировой политики. В мире растёт интерес к её природным ресурсам и новым морским маршрутам, которые в скором времени могут открыться для регулярного судоходства. Современная юридическая база, регулирующая вопросы международного сотрудничества, недостаточна для решения возникающих в этом регионе проблем. Требуется её дальнейшее развитие на основе международного сотрудничества. Регион оказывается в центре глобальной политики.

Раздел 1.7. написан в соавторстве с руководителем Центра Северной Европы Института Европы РАН Ю.С. Дерябиным.

ISBN 978-5-91299-122-6

© ИЕ РАН, подготовка текста, 2012
© Издательство «Русский сувенир», оформление, 2012

Russian Academy of Sciences

Institute of Europe RAS

N.M. Antyushina

**ARCTIC CHALLENGE
IN THE NATIONAL AND
INTERNATIONAL POLITICS**

**Reports of the Institute of Europe
№ 278**

Moscow 2012

Аннотация

Данная работа посвящена изучению нового направления национальной и международной политики – Арктической. Рассматриваются различные документы, в которых получила отражение национальная стратегия восьми стран-участниц Арктического Совета, анализируется их концептуальная основа. Значение региона возрастает в условиях глобального потепления. К его ресурсам проявляют интерес многие государства. Однако арктические страны находятся в преимущественном положении, обладая правом осуществлять суверенитет в рамках исключительной экономической зоны в пределах 200 морских миль, которая может быть расширена до 350-ти. Что нас ждёт: углубление регионального сотрудничества или усиление соперничества? В этом заключается главный вопрос.

Annotation

The work is dedicated to the study of a new dimension in the national and international politics in the Arctic. Different documents, dedicated to the strategy of the eight countries-members of the Arctic Council, are analyzed. The importance of the Arctic region is growing in the circumstances of global warming. Many states are interested in the Arctic natural resources, but Arctic countries are in a better position as they have possibility to realize sovereignty over the exclusive economic zone in the limits of 200 nautical miles, which may be extended to 350 nm. What can we expect: the new area of international cooperation or rivalry? This is the issue under consideration.

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление. Арктика на повестке дня.....	7
1. Арктическая политика стран-участниц Арктического Совета.....	11
1.1. Арктическая политика Дании и Гренландии.....	11
1.2. Арктическая политика Исландии.....	17
1.3. Арктическая политика Канады.....	24
1.4. Арктическая политика Норвегии.....	35
1.5. Арктическая политика Российской Федерации.....	50
1.6. Арктическая политика США.....	55
1.7. Арктическая политика Финляндии.....	64
1.8. Арктическая политика Швеции.....	79
2. Арктика – регион соперничества и международного сотрудничества.....	84
2.1. Арктический совет.....	84
2.2. Арктическая политика ЕС.....	97
2.3. Арктические интересы: конфликты и совпадения.....	108
Заключение. Риски и перспективы сотрудничества в Арктике.....	127
Справка об авторе.....	132

CONTENTS

Introduction. Arctic in the international agenda.....	7
Chapter 1. Arctic policy of the members states of the Arctic Council.....	11
1.1. Arctic policy of Denmark and Greenland.....	11
1.2. Arctic policy of Iceland.....	17
1.3. Arctic policy of Canada.....	24
1.4. Arctic policy of Norway.....	35
1.5. Arctic policy of the Russian Federation.....	50
1.6. Arctic policy of USA.....	55
1.7. Arctic policy of Finland.....	64
1.8. Arctic policy of Sweden.....	79
Chapter 2. Arctic – a region of rivalry and cooperation.....	84
2.1. Arctic Council.....	84
2.2. Arctic policy of the EU.....	97
2.3. Arctic interests: conflicts and commonalities.....	108
Conclusion. Cooperation in the Arctic Region: risks and perspectives.....	127
About the author.....	132

ВСТУПЛЕНИЕ. АРКТИКА НА ПОВЕСТКЕ ДНЯ

Арктика – особый геополитический регион, который мало пригоден не только для экономической деятельности (особенно в её индустриальной форме), но и для самой жизни. Именно поэтому коренным народам Севера никогда не удавалось достичь большой численности. Ведение любой промышленной деятельности в Арктике, возведение современного жилья или инфраструктурных объектов, осуществление научных наблюдений и исследований и т.д., всё это сопряжено с высокими издержками, требует повышенных капиталовложений и зачастую связано с предварительным проведением дорогостоящих НИОКР. Регион отличают не только низкие температуры, но и сильные ветры, магнитные бури, вечная мерзлота, слабое развитие социальной и экономической инфраструктуры (транспортной, коммуникационной и социальной), редкое население. Развитие техногенной цивилизации принесло в этот регион новые проблемы: химическое и радиоактивное загрязнение, сокращение численности или исчезновение отдельных видов животных и растений, тепличный эффект, ухудшение условий для жизни и традиционных занятий коренного населения (охота, рыболовство, оленеводство).

Вместе с тем, потепление климата и технологический прогресс создают новые возможности для организации регулярного полярного судоходства, открытия новых транспортных маршрутов, развития экстремального туризма, проведения глубинной геологической разведки и, возможно, уже в среднесрочном будущем станет доступной эксплуатация углеводородных и иных месторождений полезных ископаемых. Когда говорят о полезных ископаемых Арктики, то в первую очередь имеют в виду её углеводородные запасы, которые оцениваются разными экспертами в 13-25% от мировых. Однако это далеко не всё, чем богат регион, там есть золото, медь и др. минеральные ресурсы.

Расширение хозяйственного освоения этого сурового края потребует решения целого ряда сложных вопросов. Оно тесно обусловлено развитием международного сотрудничества, т.к.

многие риски, возникающие в Арктике, невозможно минимизировать, если страны будут действовать разрозненно. Некоторые угрозы нельзя локализовать в виду того, что они распространяются на весь регион, не уместаясь в национально-государственных границах. Таковы вопросы охраны окружающей природной среды, сохранения минеральных и биологических ресурсов, поддержания биологического разнообразия, изучения изменений климата, обеспечения безопасности мореплавания при помощи метеорологических наблюдений, проведения операций по поиску и спасанию, предотвращения техногенных катастроф и разливов нефти и т.д.

Несмотря на несовпадение национальных интересов циркулярных стран по ряду вопросов, сотрудничество в Арктике в настоящее время характеризуется низкой конфликтностью и широким консенсусом, в немалой степени благодаря деятельности Арктического Совета, который позволяет выявить общие интересы стран-участниц и организовать их усилия по таким направлениям, где имеется взаимная заинтересованность. Общую озабоченность вызывают угрозы, связанные с изменением климата, состоянием природной среды, слабым развитием инфраструктуры, отсутствием энергетической безопасности, возможностью техногенных катастроф и т.д.

Общепризнанно, что природа Арктики отличается особой уязвимостью, а ситуация в Арктике оказывает влияние на климат всей Земли. Серьезную проблему представляет собой недостаточность и фрагментарность международной нормативно-правовой базы, регулирующей действия отдельных стран и их взаимодействие в Арктической зоне. Выработанная к настоящему времени юридическая база, регулирующая отношения между странами в Мировом океане, не всегда позволяет четко и однозначно решать возникающие в этой сфере вопросы. Тем не менее, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. и документы, разработанные в рамках Международной морской организации (ИМО), признаются всеми арктическими странами в качестве юридической основы для сотрудничества, которую следует развивать по мере необходимости. Это создаёт отправную точку для решения проблем и согласования разногласий, возник-

кающих между странами, действующими в Арктике.

Потепление климата в Арктике, отмечаемое многими учёными, ухудшение экологической ситуации, развитие международного сотрудничества, возрастание интереса к этому региону создают принципиально новую геополитическую обстановку. В результате возникла необходимость разработки новой арктической политики, как на уровне стран, так и на уровне международных организаций. В период с 2006 г. по 2011 г. все восемь стран, входящих в Арктическую зону по морю и/или по суше, а также Европейский Союз разработали свои арктические стратегии. Первой стала Норвегия, которая представила свою стратегию уже в 2006 г., а завершили этот процесс Исландия и Швеция, которые опубликовали соответствующие документы в 2011 г. Список основных документов, выражающих арктическую стратегию стран-членов Арктического совета, приведён в следующей таблице.

Страна	Название документа и время выхода в свет	Ключевые идеи арктических стратегий
Дания/ Гренландия	«Арктика в переломный период. Предложения по стратегическим действиям в Арктическом регионе» (май 2008 г.); «Стратегия Королевства Дании для Арктики на период 2011–2020 гг.» (август 2011 г.)	Датское королевство – «важный игрок» в Арктическом регионе, значение которого необходимо сохранить в ходе развития отношений с самоуправляющейся территорией – Гренландией, самостоятельность которой увеличивается.
Исландия	«Исландия на Крайнем Севере» (апрель 2000 г.); Резолюция Альтинга по арктической стратегии Исландии (28 марта 2011 г.)	У Исландии уникальное географическое положение, она – единственная страна в мире, территория которой полностью располагается на Крайнем Севере.
Канада	«Северная стратегия Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее» (март 2009 г.); «Северное измерение внешней политики Канады» (30.09.2011)	Канада видит себя «глобальным лидером» на Арктической сцене, т.к. она обладает одной из самых протяжённых береговых линий в регионе и её историческое развитие тесно связано с этим регионом.
Норвегия	«На Север! Изучение возможностей в Арктическом регионе» (2003 г.); «Стратегия правительства Норвегии на Крайнем Севере» (01.12.2006)	Будущее социальное и экономическое развитие Норвегии зависит от Арктики, т.к. здесь имеются нефтяные запасы, которые в Северном море близятся к исчерпанию.

Россия	«Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу» (Документ был выпущен 18 сентября 2008 г. и опубликован в марте 2009 г.)	Арктика – это ресурсная база стратегического значения для обеспечения дальнейшего социально-экономического развития России.
США	«Директива Президента США по национальной безопасности в Арктике» (январь 2009 г.)	США представляют себя как арктическую нацию, хотя только один из её штатов выходит в этот регион. Стратегия США исходит из того, что национальная и энергетическая безопасность страны связана с Арктикой
Финляндия	«Стратегия Финляндии в Арктическом регионе» (02.12.2010)	Финляндия считает себя естественным участником Арктического региона, благодаря политике Северного измерения, инициатором которой она является.
Швеция	«Арктика: национальная стратегия Швеции» (май 2011 г.)	Швеция выбрала приоритетами своей арктической политики охрану природной среды и развитие международного сотрудничества.
ЕС	Сообщение Комиссии Европейскому Парламенту и Европейскому Совету «ЕС и Арктический регион» (20.11.2008); «Заключение Совета по арктическим вопросам» (08.12.2009)	ЕС стремится к утверждению в Арктике своих интересов и заявляет о готовности взять на себя соответствующую ответственность. Целями ЕС в регионе является охрана окружающей среды, устойчивое развитие и управление ресурсами. Основные положения Арктической политики ЕС, сформулированные Комиссией, получили одобрение Европейского Совета.

Для понимания рисков и перспектив дальнейшего развития международного сотрудничества в Арктике, изложенных в заключении, необходимо оценить позиции, занимаемые отдельными странами. Поэтому в разделе I настоящей работы представлен краткий обзор и анализ национальных стратегий арктических стран. В разделе II изложены основы международной политики в Арктике, проводимой на уровне Европейского союза и Арктического Совета. Также представлена попытка сопоставить интересы и стратегии разных стран в арктическом регионе.

1. АРКТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА СТРАН-УЧАСТНИЦ АРКТИЧЕСКОГО СОВЕТА

1.1. Арктическая политика Дании и Гренландии

Дания выходит в Арктический регион через свою самоуправляющуюся территорию Гренландию. Она получила право на самоуправление по внутренним делам (Home Rule – Hjemmestyre) в 1979 г.; а в 1985 г. после проведения референдума она вышла из ЕС (тогда – ЕЭС). В 2009 г. остров приобрёл более полное самоуправление (Self Rule – Selvstyre), позволяющее ему полностью распоряжаться своими природными ресурсами (прежде всего, рыбными и минеральными). В соответствии с новым порядком жители Гренландии были признаны независимым народом, а гренландский язык приобрёл статус официального языка. В настоящее время Дания сохраняет контроль над внешней политикой и обороной Гренландии. Дания ежегодно выделяет ей дотации в размере 3 млрд датских крон¹, которые будут постепенно уменьшаться по мере роста доходов Гренландии от добычи полезных ископаемых. Переход к самоуправлению получил одобрение на гренландском референдуме и в датском фолькетинге. Отныне Гренландия имеет право заключения международных договоров. В перспективе Гренландия может полностью освободиться от опеки своей бывшей метрополией. В этом случае Дания утратит статус арктической державы. Именно поэтому она спешит укрепить свой арктический статус. Возможно, Гренландия предпочтёт сохранить узы, связывающие её с Данией, т.к. её населению в размере 57 тыс. человек будет трудно действовать как самостоятельная сила на международной арене и охранять территорию самого большого острова в мире, в четыре раза превосходящего территорию Франции. Нельзя сбрасывать со счетов культурное влияние Дании. В любом случае датское королевство будет сохранять свои традиционные связи с Гренландией на протяжении ближайших десятилетий. В Гренландии найдены месторождения

¹ 7,4474 датск.крон = 1 долл. США (2010). (Nordisk Statistisk Årsbog. Norden. København. 2011. S. 128).

алмазов и золота, а на гренландском шельфе – углеводородов. По некоторым оценкам, Гренландия занимает 19 место среди стран, обладающих углеводородными запасами.

Поскольку Гренландия не обладает достаточным людским потенциалом, то в отношении обеспечения внешней безопасности Гренландии предстоит выбирать между США и Данией. Гренландский радар, расположенный на американской военной базе в Туле, включён в систему американской ПРО. США получили на это разрешение от Дании по соглашению от 2004 г. Копенгаген стремится сохранить тесные связи со своими самоуправляемыми территориями – Гренландией и Фарерскими островами, чтобы удержать статус арктической державы. Если прогнозы на богатые месторождения нефти и газа на гренландском шельфе оправдаются, то Гренландия станет намного богаче. Все рыбные и ископаемые ресурсы перешли в юрисдикцию Гренландии по условиям соглашения о самоуправлении. Таким образом, арктическая политика Дании не свободна от противоречий. С одной стороны, она согласилась на усиление самостоятельности Гренландии, а с другой, – стремится сохранить с ней тесное сотрудничество, оставаясь необходимым партнёром.

Фарерские острова имеют такой же статус, как у Гренландии. На шельфе островов осуществлено пробное бурение, свидетельствующее о наличии запасов углеводородов, пригодных к эксплуатации. Так же как в Гренландии, здесь существуют сепаратистские настроения. Отношения с бывшей метрополией строятся примерно так же, как между Данией и Гренландией.

В мае 2008 г. Дания выступила организатором и хозяином конференции пяти арктических стран, имеющих прямой выход в этот регион (Дания, Норвегия, Россия, США и Канада). Конференция была организована правительством Дании в Илулиссате, Гренландия. В ней не участвовали т.н. приарктические страны – Швеция, Финляндия, а также Исландия, которая – в отличие от названных выше двух стран – может претендовать на арктический статус. Это можно расценить как попытку создания клуба арктических стран. Итогом работы конференции стало принятие Декларации. Конференция пришла к заключе-

нию, что нет необходимости заключать новое соглашение по Арктике, т.к. Конвенция ООН создаёт достаточную основу для решения всех необходимых вопросов. В том же формате в марте 2010 г. состоялось заседание пяти стран в Челси, Канада.

В 2008 г. Данией совместно с Гренландией разработан документ «Арктика в переходный период: предложения по стратегии для активных действий в Арктическом регионе»², в котором впервые была сформулирована политика королевства в этом направлении. В августе 2011 г. вышел ещё один документ – «Стратегия Королевства Дании в Арктике на период 2011–2020 гг.»³ Оба документа разработаны на единой концептуальной основе. На разработку арктической стратегии Дании и Гренландии оказали влияние следующие факторы. Во-первых, изменение юридического положения Гренландии. Во-вторых, участие Дании в Арктическом совете и в Конвенции ООН 1982 г. Арктическая стратегия Дании и Гренландии разрабатывается по следующим направлениям.

- Переход Гренландии к самоуправлению.
- Сотрудничество в Арктике между североевропейскими странами.
- Коренные народы Севера.
- Энергетические и минеральные ресурсы Арктики.
- Защита флоры, фауны и окружающей среды в Арктике.
- Арктические научные исследования.
- Состояние и развитие инфраструктуры.
- Торговля, хозяйственная деятельность и туризм в Арктике.
- Культурное сотрудничество в Арктике.
- Развитие системы образования в Гренландии.

Основное содержание арктической политики определяется рассмотрением сотрудничества между Данией и Гренландией, стремлением поддержать статус арктической державы, активно участвующей в международном сотрудничестве в этом регионе. Дания подтверждает свою приверженность такому принципу разработки месторождений на шельфе, предварительным усло-

² «Arktik i en brudningstid. Forslag til strategi for aktiviteter i det arktiske område». 2008.

³ «Den Danske Kongerigets strategi i de arktiske egne 2011–2020». 2011.

вием которой является проведение соответствующих НИОКР. Выражается озабоченность сохранением биологического разнообразия и сохранения биологических ресурсов, повышением риска разливов нефти, усилением нагрузки на арктическую природную среду. Дания собирается поддерживать развитие туризма в Гренландии, т.к. он позволяет дополнить традиционные виды хозяйственной деятельности местного населения (рыболовство и охота) новыми видами занятости. Дания поддерживает предложение об открытии «Арктического окна» в политике Северного измерения⁴. Дания и Гренландия достигли договорённости о том, что предполагаемые доходы от добычи минеральных ресурсов с гренландского шельфа в объёме до 500 млн крон в год будут делиться поровну между обеими сторонами, а доходы сверх того – по особому соглашению сторон.

Принято решение об участии с 2003 г. представителей Гренландии в переговорах, которые Дания ведёт с иностранными государствами, если они затрагивают гренландские интересы. Если в результате таких переговоров будет заключено соглашение, то оно должно поступить на ратификацию в органы гренландского самоуправления.

Затрагиваются также военные вопросы. Оставаясь частью датского королевства, Гренландия сохраняет членство в НАТО (в отличие от ЕС, из состава которого она вышла). Присутствие США в Гренландии регулируется соглашением 1951 г. В 2004 г. США, Дания и Гренландия заключили договор (Igaliku-aftale) о модернизации радарной установки на военной базе США в Туле, которая с 2009 г. была включена в систему ПРО США. Дания ратифицировала конвенцию ООН по морскому праву от 1982 г. В 2004 г. действие этого соглашения было распространено на Гренландию и Фарерские острова. Согласно Конвенции Дания и её самоуправляющиеся территории имеют право осуществлять суверенитет в пределах 200-мильной зоны. Дания претендует на расширение этой зоны до 350 миль в пяти направлениях: на север, юг и восток от Гренландии, на север и юг от Фарерских островов. Для обоснования расширения 200-мильной зоны Дания произвела в период с 2002 по 2010 гг.

⁴ Эта позиция поддерживается Финляндией.

совместно со своими самоуправляющимися территориями при участии Швеции работы по изучению континентального шельфа. В документе выражена также приверженность Дании решению вопросов, касающихся Арктики, в рамках Арктического и Северного совета.

В начале 2008 г. была создана Комиссия по безопасности, которая разработала политику безопасности Дании для Арктики, включая оценку военной и энергетической безопасности, а также обеспечения другими видами полезных ископаемых. Соответствующий доклад был опубликован в марте 2009 г. В докладе указывалось, что Арктика может стать регионом низкой напряжённости либо источником конфликтов. Роль Дании как малой страны состоит в том, чтобы содействовать снижению напряжённости. Именно с такой установкой Дания организовывала конференцию пяти арктических государств в Илулиссате. В середине 2009 г. фолькетинг (датский парламент) принял решение создать к 2014 г. арктические военные силы Дании.

Итак, приоритетами датско-гренландской политики в Арктике являются: энергетика и добыча полезных ископаемых, торговля и туризм, судоходство, образование и наука, сохранение природной среды. По оценкам датских экспертов, к северо-востоку от Гренландии находятся запасы нефти и газа в размере 31 млрд баррелей. Ещё 17 млрд баррелей располагаются в месторождениях к западу от Гренландии. В течение 2010–2011 гг. осуществлено семь пробных бурений на гренландском шельфе компанией «Керн Энерджи».

В то же время Дания ставит своей задачей создать к 2050 г. энергетику, свободную от углеводородов. Дания намеревается подать заявку в Комиссию ООН по шельфу совместно с Гренландией. Они намерены включить в свою хозяйственную зону территорию вокруг Северного полярного полюса. Одновременно Дания предпринимает меры по усилению своего военного присутствия в Арктике и по созданию специальных военных сил, способных решать боевые задачи в суровых природных условиях. Дания поддерживает разработку в рамках Международной морской организации (ИМО) Полярного кодекса судоходства, обязательного для исполнения. Дания также предлагает

повысить роль Арктического совета с тем, чтобы он принимал обязательные, а не рекомендательные решения. Наконец, Дания выступает за придание ЕС официального статуса в Арктическом совете.

Дания занимает в Арктике наиболее прочное положение по сравнению с другими странами-членами ЕС, т.к. участвует в региональной политике сразу по нескольким линиям: Арктический совет, НАТО, клуб 5 арктических стран, а также ЕС с его единой морской и арктической политикой. Позиции Дании в арктическом клубе даже сильнее, чем в ЕС, где она является одной из 27 стран, тогда как в Арктике она вместе с Норвегией строит отношения с 3 крупными державами: США, Канадой и Россией.

* * *

Основная задача Дании – сохранить статус арктической державы и закрепить за собой обширные территории в Арктической зоне, соблюдая баланс интересов между датским и гренландским населением. Претензии Дании и Гренландии на расширение хозяйственной зоны пересекаются с российскими претензиями на некоторые территории (хребет Ломоносова). Дания совместно со Швецией изучает строение дна и производит оценки запасов углеводородов в арктической зоне, чтобы подготовить заявку в Комиссию ООН по шельфу.

В настоящее время Дания сосредоточена на том, чтобы выстроить в новых условиях свои взаимоотношения с двумя самоуправляющимися территориями (Гренландией и Фарерскими островами). Парадокс состоит в том, что территории, развитие которых Дания долгое время дотировала, в скором времени могут стать донорами самой Дании. Это случится, если начнется добыча углеводородов на шельфе Гренландии и Фарерских островов. Между же бывшей метрополией и зависимыми территориями есть договоренность о разделе будущих доходов.

Дания считает охрану окружающей среды своим приоритетом. Она поддерживает решения Конференции ООН, которая состоялась в Копенгагене в 2009 г., о необходимости снижения эмиссии углекислого газа и других тепличных газов. Предполагается, что это должно замедлить в Арктике таяние вечных льдов.

Дания строит свою арктическую политику с учётом своего участия в Арктическом Совете и других международных организациях и соглашениях. Наряду с Финляндией, Дания выступает за открытие в Северном измерении «Арктического окна», поскольку это создаёт возможности для использования организационных возможностей, политического веса и привлечения финансовых средств ЕС для решения различных вопросов, в которых заинтересована Дания.

Перед Данией отчётливо стоит угроза утратить статус арктической державы, если Гренландия приобретёт полную независимость. В свою очередь перед Гренландией стоит перспектива в этом случае превратиться в протекторат США, которые располагают здесь военной базой. Гренландия связана сильными культурными связями с Северной Канадой. Территория самого крупного в мире острова представляет собой удобный плацдарм для деятельности крупных нефтяных компаний, в первую очередь американских, которые уже ведут добычу нефти на датском шельфе.

1.2. Арктическая политика Исландии

Исландия рассматривает себя как арктическую страну, тогда как пятёрка арктических стран смотрит на неё как на страну приарктическую, т.к. за полярным кругом лежит лишь крошечная часть её территории (о-в Гримси). Поэтому её не включили в Арктический клуб пяти стран. 200-мильная экономическая зона Исландии простирается в арктические воды. Поэтому Исландия выражает недовольство тем, что «пятёрка» пытается определять развитие сотрудничества в Арктике без её участия. По мнению исландской стороны, такая обособленность пяти арктических стран подрывает универсальность Арктического совета. Исландия претендует на то, чтобы стать местом проведения различных конференций, заседаний и любых других международных форумов по Арктике.

Учитывая свои масштабы, Исландия вынуждена строить свою арктическую политику, опираясь на участие в Арктическом Совете, СБЕР, Северном измерении и Северном Совете. В 2012 или 2013 г. она собирается стать полноправным членом Евросоюза. Последний обещал этой стране организовать уско-

ренное рассмотрение заявки на вступление, поданной в июле 2009 г., будучи заинтересованным в её присоединении, поскольку это расширяет основу для претензий ЕС на Арктический регион. Тот факт, что Исландия – в отличие от других стран-претенденток на членство – уже входит в общее европейское экономическое пространство, во многом упрощает процесс присоединения этой страны к ЕС. В феврале 2010 г. Европейская комиссия (КЕС) представила Совету министров заключение по вопросу вступления Исландии в ЕС. Отмечалось, что Исландия соответствует копенгагенским критериям, следовательно, дверь для начала переговоров о вступлении была открыта. При этом подчёркивалась необходимость сбалансировать исландский бюджет и оздоровить финансовую систему. ЕС одобрительно оценил план МВФ для Исландии и ход его реализации. Теперь главной проблемой на пути Исландии в ЕС является оценка КЕС соответствия законодательства Исландии «*acquis communautaire*».

Отклонению заявки Исландии на присоединение к ЕС не смогло помешать даже осложнённое финансовое положение страны после банкротства и национализации крупнейшего банка страны «Ландсбанки», убытки которого составили около 5 млрд долл. (более половины ВВП страны в 2009 г.). Фактически была построена финансовая пирамида. Ущерб, причинённый деятельностью этого банка английским и нидерландским вкладчикам, был компенсирован правительствами соответствующих стран по системе страхования банковских вкладов, которые в свою очередь потребовали компенсации от Исландии. На проведённом в Исландии референдуме большинство населения (52%) высказалось против удовлетворения претензий правительств Англии и Нидерландов к Исландии, т.к. эти долги образовались по вине частного банка, проводившего необоснованную в финансовом отношении политику.

В годы холодной войны в Исландии располагалась военная база США в Кефлавике, но в 2006 г. США вывели свои ВВС из страны после 55 лет базирования. Исландия обратилась с просьбой к НАТО организовать воздушное патрулирование исландских границ. В результате было принято решение, согласно которому страны Альянса будут осуществлять воздушное патру-

лирование Исландии на ротационной основе. Охрану исландских воздушных границ осуществляют также партнёры Исландии по Северному Совету в рамках новой инициативы по усилению военного сотрудничества в Арктике.

В 2004 г. исландское министерство по окружающей среде совместно с министерством по рыболовству и министерством иностранных дел опубликовало доклад «Океан – политика Исландии», в котором упор сделан на охрану окружающей среды, изменение климата, сохранение биологического разнообразия, устойчивое развитие, навигацию и туризм. Исландская политика в Арктике тесно координируется с политикой других скандинавских стран. Этот доклад заложил основы исландской морской политики. В 2006 г. министерство иностранных дел Исландии опубликовало новый доклад «Север встречается с Севером – навигация и будущее Арктики», посвящённый судоходству и экологии. В 2009 г. министерство иностранных дел Исландии разработало доклад «Исландия на Крайнем Севере»⁵, в котором затрагивается более широкий круг вопросов, включая военную безопасность, использование природных ресурсов, охрану окружающей среды, транспорт, культуру коренных народов, проведение наблюдений и научных исследований. Исландия объявила, что она будет выдавать лицензии иностранным компаниям на проведение пробного бурения на нефть на исландском континентальном шельфе. К настоящему времени выдано около 100 лицензий, права по которым распространяются на территорию в размере 40 тыс. кв², расположенную в 300-километровой зоне на северо-восток от Исландии. Совместные исландско-норвежские исследования показали, что там имеются залежи углеводородов.

Растёт транспортное значение Исландии в качестве связующего звена между Европой и Северной Америкой, который важен для транспортировки углеводородов из России и Норвегии в США. Исландия становится всё более привлекательной для туристов. Растёт озабоченность состоянием окружающей среды Исландии, которая ранее поощряла строительство алюминиевых заводов на своей территории в целях диверсификации своей

⁵ «Island à norðurlóðum».

экономики.

Концепция арктической стратегии Исландии обсуждалась в парламенте страны (альтинг) в начале 2011 г. Дискуссия закончилась тем, что Альтинг в своей резолюции от 28 марта 2011 г. сформулировал 12 ключевых положений (принципов) арктической политики страны (см. ниже). Они касаются участия страны в международном сотрудничестве, обеспечения безопасности региона на основе международного сотрудничества, защиты окружающей среды, разработки природных ресурсов, развития транспорта, углубления международного сотрудничества в области наблюдений за окружающей средой и изучения происходящих изменений климата, сохранения традиционной культуры народов Севера. Особенностью исландской стратегии является упор на двустороннее и многостороннее сотрудничество в Арктике. Исландия не претендует на расширение своего суверенитета в Арктической зоне, она намерена опираться на Северный Совет, НАТО и ЕС в отношении решения всех важнейших вопросов, возникающих в Арктике. Среди исландских приоритетов – расширение использования возобновляемых энергетических ресурсов и учёт интересов рыболовства в качестве аргументации в пользу приверженности Рейкьявика политике устойчивого развития Арктики.

Исландия связывает перспективы развития транспорта в Арктике не только с судоходством, но и с воздушным транспортом. К исландским приоритетам относится также развитие сотрудничества в области образования и научно-технических исследований. Обращает на себя внимание тот факт, что Исландия выступает против милитаризации Арктики за пределами национальной юрисдикции. Исходя из решений исландского парламента, Арктическая политика страны должна удовлетворять следующим условиям.

1. Развивать и укреплять Арктический совет в качестве важнейшего консультативного органа по Арктическим вопросам и содействовать тому, чтобы в его рамках обсуждались все важнейшие международные вопросы, касающиеся Арктики.

2. Обеспечивать статус Исландии в качестве арктической державы, вся территория которой находится в пределах Аркти-

ческого региона, что определяет её экономическое развитие, а также её позиции по международным и региональным вопросам, при этом следует использовать юридические, экономические, экологические и географические аргументы. Этот статус обоснован также тем, северная граница исландской экономической зоны пролегает в Арктике и простирается далее к Гренландскому морю и соприкасается с Атлантическим океаном. Исландия имеет права на территории севернее Полярного круга. Исландское правительство должно использовать аргументы, которые обосновывают эту позицию в сотрудничестве с соответствующими институтами.

3. Необходимо учитывать особенности географического положения Арктического региона, который с одной стороны простирается до самого полярного полюса, а с другой стороны примыкает к Северной части Атлантического океана. Следовательно, когда дело касается экологических, экономических, политических вопросов или вопросов безопасности, Арктику следует рассматривать как обширное и незамкнутое пространство, а не узкое географическое понятие.

4. Противоречия по Арктическим вопросам следует разрешать на основе Конвенции ООН по морскому праву. Эта Конвенция устанавливает юридические рамки в области морского права. Она содержит положения, касающиеся основных областей сотрудничества, а именно: навигации, рыболовства, добычи углеводородов и других природных ресурсов континентального шельфа, разграничения морских границ, предотвращения загрязнения морской среды, проведения морских научных исследований и урегулирования разногласий по отношению ко всем морским территориям, в том числе и в Арктическом регионе.

5. Исландии целесообразно укреплять сотрудничество с Гренландией и Фарерскими островами в целях усиления их экономического и политического влияния⁶. Смысл такого сотрудничества состоит в том, что Исландия видит возможности для

⁶ В Резолюции Альтинга речь идёт о трёх странах, хотя Гренландия и Фарерские острова в отличие от Исландии не имеют статуса государства, в настоящее время они остаются автономными территориями Дании.

своего участия в разработке нефтяных месторождений на шельфе этих островов.

6. Защищать в Арктике права коренных народов Севера в сотрудничестве с организациями коренных народов и содействовать их прямому участию в принятии решений, касающихся этого региона.

7. Исходя из международных соглашений, следует развивать сотрудничество с другими государствами и всеми заинтересованными сторонами с учётом исландских интересов в Арктическом регионе.

8. Необходимо использовать все имеющиеся средства для того, чтобы предотвращать антропогенное влияние на изменение климата с тем, чтобы улучшать благосостояние и условия жизни жителей Арктики и имеющихся здесь административно-территориальных единиц. Исландия должна концентрировать свои усилия на том, чтобы расширение хозяйственной деятельности в Арктическом регионе происходило устойчивым образом, чтобы оно соответствовало рациональному использованию ресурсов, ответственному обращению с уязвимыми экологическими системами и сохранению биоресурсов. Следует также содействовать сохранению уникальной культуры и способов жизни коренных народов, которые получили развитие в Арктическом регионе.

9. Необходимо обеспечивать безопасность Арктического региона в её широком понимании при помощи использования гражданских средств и противодействия милитаризации региона. Сотрудничество Исландии с другими странами следует усиливать в направлении сохранения биоты, проведения научных наблюдений и исследований, организации поиска и спасения на водах, а также предотвращения загрязнения Арктики с тем, чтобы защитить исландские интересы в области охраны окружающей среды, социального благополучия и использования природных ресурсов устойчивым образом.

10. Развивать торговые связи между арктическими странами. При этом следует обеспечивать условия, позволяющие Исландии использовать новые возможности, создаваемые в результате возрастания хозяйственной деятельности в Арктическом

регионе.

11. Укреплять исландский научный потенциал в области арктических исследований и содействовать утверждению за границей представлений об Исландии как удобного места для проведения различных заседаний, конференций и дискуссий по арктическим вопросам. Следует содействовать развитию исландских институтов, научных центров и учреждений высшего образования, которые занимаются арктической проблематикой, также следует укреплять их сотрудничество с другими странами и международными организациями. В этих целях Министерство иностранных дел Исландии подписало соглашение с Университетом в Акуреири о создании Арктического центра.

12. Развернуть консультации и дискуссии на национальном уровне по арктическим вопросам с тем, чтобы содействовать пониманию важности Арктического региона, укреплению демократичного характера обсуждений и солидарности в проведении исландским правительством Арктической политики.

Значение Арктики возрастает благодаря дебатам об изменении климата, природных ресурсах, притязаниям на континентальный шельф, социальным изменениям и открытию новых судходных маршрутов. Исландия собирается принять участие в разработке нефтяных месторождений в Восточной Гренландии, около норвежского острова Ян Майен, а также по возможности вблизи Фарерских островов.

* * *

В настоящее время Арктическая политика не является для Исландии приоритетом номер один. Наиболее насущной для неё проблемой является вступление в Евросоюз, которое планируется на 2012–2013 гг. Достижение договорённостей между Исландией и ЕС об условиях её вступления осложняет наличие у этой страны крупного государственного долга. Процедуру вступления Исландии в ЕС может затянуть также тот факт, что Великобритания и Нидерланды имеют к этой стране финансовые претензии, которые Исландия не намерена признавать. Вместе с тем, ЕС заинтересован в присоединении Исландии, т.к. в этом случае он приобретает в арктической зоне прочную опору, которую можно будет использовать для укрепления своих по-

зиций в системе арктического сотрудничества.

Исландии предстоит в ходе переговоров с Брюсселем обеспечить соблюдение интересов исландских рыбаков, т.к. рыболовство продолжает оставаться важнейшей отраслью исландской экономики. Поскольку ЕС проводит Единую политику в области рыболовства, которая нацелена на обеспечение равенства прав рыбаков из всех стран-членов ЕС, то он будет настаивать на том, чтобы Рейкьявик взял на себя обязательство допускать рыболовные суда стран-членов ЕС в исландские воды. До сих пор расхождение интересов в области рыболовства препятствовало вступлению Исландии в ЕС.

Исландия стремится к тому, чтобы её статус приравнивали к статусу «пятерки» арктических стран. Она планирует стать местом проведения различных международных форумов по обсуждению арктических проблем. Используя своё уникальное географическое положение, Рейкьявик намерен также стать важнейшим транспортным узлом для международного морского и воздушного сообщения в масштабах всей Арктики.

1.3. Арктическая политика Канады

Основы арктической политики Канады заложены в документе «Северная стратегия Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее»⁷, разработанном в марте 2009 г. канадским министерством по делам канадских индейцев, развитию Севера и диалогу с коренными жителями региона. В 2010 г. правительство опубликовало «Заявление по арктической внешней политике Канады»⁸. В 2011 г. был выпущен ещё один документ – «Северное измерение внешней политики Канады»⁹. Предпосылкой арктической политики Канады служит принятый в 1970-х гг. «Закон о предотвращении загрязнения арктических вод». Действие этого закона Канада распространила сначала на 100 морских миль, а в 2009 г. – уже на 200 морских миль. В 2006 г. канадская Либеральная партия выступила инициатором формирования Северного измерения канадской политики.

Канадское правительство придаёт арктической политике

⁷ «Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future».

⁸ «Statement's on Canada's Arctic Foreign Policy».

⁹ «The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy».

большое эмоциональное и символическое значение, этот вопрос стал одним из главных в избирательной компании 2006 г., когда к власти пришло консервативное правительство парламентского меньшинства. Благодаря активному использованию этой темы канадским консерваторам удалось получить большинство в парламенте и сформировать новое консервативное правительство, которое возглавил премьер-министр Стефан Харпер. Опросы общественного мнения, проведённые в Канаде в марте 2010 г., показали, что примерно половина населения страны выступает за обеспечение суверенитета над канадскими арктическими регионами, даже если это потребует применения военных средств.

Так же как и Россия, Канада обладает весьма протяжённой береговой линией в Арктике, соответственно Канада имеет право претендовать на вторую по площади зону Арктики (после России), на которую должна распространяться её национальная юрисдикция. Канадская стратегия основывается на четырёх приоритетах:

1. Обеспечение канадского суверенитета над арктическими территориями.

В этих целях Канада предпринимает ряд мер, направленных на улучшение охраны арктических границ и на решение пограничных споров со своими соседями. Канада приступила к строительству нового ледокола (стоимостью 720 млн долл.¹⁰), проводит обширные картографические работы с тем, чтобы уточнить строение морского дна и обосновать свою заявку на континентальный шельф в ООН (расходы составят 40 млн долл. в течение 4 лет). Увеличиваются расходы на метеорологическую службу для обеспечения безопасности судоходства. Канада приняла решение расширить отряд рейнджеров, которые несут пограничную службу, а также об увеличении численности патрульных судов. В бухте Резолют, расположенной на входе в Северо-западный проход, Канада устроила военный учебный центр. Регулярно проводятся военные учения под кодовым названием «Нанук». Ведутся работы по углублению дна в бухте Нани-

¹⁰ Все денежные суммы в разделе 1.3 выражены в канадских долларах. 1 канадск.долл. = 1,01 долл. США (Bank of Canada, 9 Febr. 2012).

сиквизит для обустройства военно-морской гавани, чтобы там могли вставать на причал суда большого водоизмещения. Канада усиливает своё военное присутствие в Арктической зоне. Одновременно было увеличено финансирование научно-исследовательских работ, разрабатываются новые арктические технологии.

2. Содействие социальному и экономическому развитию северных территорий.

Канада ставит своей целью расширение использования экономического потенциала северных территорий страны. Ведётся подготовка к началу добычи полезных ископаемых в арктической зоне, прежде всего, нефти в море Бофорта, на что правительство выделило 1,8 млрд долл. На три года был введён мораторий на взимание платы за оказание навигационных услуг. Оказывается финансовая поддержка развитию северного туризма и культуры коренных народов. Ведутся подготовительные работы к газовому проекту Макензи, только на начальную стадию которого правительство выделило 37,6 млн долл. В бухте Пангниртунг сооружается рыболовецкий порт для частных рыболовных судов, предполагаемые расходы правительства – 42 млн долл. Увеличиваются инвестиции в развитие транспортной и коммуникационной инфраструктуры, включая самые современные виды связи. 200 млн долл. было выделено на строительство социального жилья на Севере Канады, реализуется ряд программ по развитию систем образования, здравоохранения, контроля над качеством продуктов питания, а также по уменьшению безработицы. Для территориального развития и планирования выделено финансирование в размере 195 млн долл.

Канадским университетам выделяются гранты для проведения исследований в поддержку инноваций, здравоохранения, социального и экономического развития канадского Севера. Установлены стипендии для студентов, которые специализируются на изучении темы «Роль Канады в циркумполярном мире». Учреждено Агентство по экономическому развитию канадского Севера – КанНор, и на его финансирование выделено 50 млн долл. Канада будет предпринимать необходимые меры на международном уровне, чтобы ресурсы Арктики использова-

лись только устойчивым образом. Страна будет развивать транспорт-ные каналы (воздушные и водные), связывающие Арктику с её территорией (на эти цели выделено 90 млн долл.), обеспечивая при этом налоговые льготы для северных инвестиций. Канада стремится к тому, чтобы интересы местного населения учитывались при принятии решений, чтобы сохранялась традиционная культура северных народов и поддерживались условия для осуществления традиционных промыслов (охота на китов и т.д.).

3. Охрана окружающей человека природной среды.

Ещё в 1970-е гг. в Канаде был принят закон о предотвращении загрязнения арктических вод. Канада твёрдо стоит на том, чтобы иметь возможность устанавливать режим прохода иностранными судами через канадские арктические воды, что необходимо для контроля над экологической ситуацией. Режим прохода Канада намерена устанавливать с учётом результатов научных исследований. Исходя из большого значения этого аспекта политики, Канада сделала самый большой взнос в финансирование программы Международного полярного года в размере 156 млн долл. Канада приступила к сооружению научно-исследовательской станции в Заполярье, на сооружение которой было выделено 20 млн долл. Ещё 85 млн предназначено на развитие инфраструктуры, необходимой для проведения арктических научных исследований. Организуется регулярный сбор данных об изменении состояния окружающей среды и климата. Было принято решение о создании природоохранных зон и национальных парков, о расширении национального парка Наанни, изучается вопрос о создании природоохранных зон в морской среде, в частности, предполагается образовать такую зону в заливе Ланкастер в восточной части Северо-Западного прохода.

4. Совершенствование управления и передача жителям канадского Севера больших полномочий в этой сфере.

Канада признаёт важность участия коренных народов Севера в работе Арктического совета. Жители Севера уже участвуют в формировании канадской арктической политики, а правительство гарантирует соответствующую финансовую поддерж-

ку. Оно намерено проводить переговоры по претензиям местных жителей на владение земельными участками, будет заключать соглашения о земле с представителями коренных народов. Соглашения о внедрении эффективных моделей управления будут подвергаться анализу с тем, чтобы усовершенствовать такую форму сотрудничества. На протяжении нескольких десятков лет ответственность региональных правительств постоянно расширялась. Исключением является контроль над использованием земли и управление природными ресурсами, которые длительное время остались в ведении федерального правительства. В апреле 2003 г. Юкон стал первой территорией, в которой эта область была передана под ответственность местных властей. Ведётся подготовка к расширению ответственности и в других северных территориях в целях развития самоуправления. В настоящее время 11 из 14 коренных национальностей, проживающих на территории Юкон, заключили с федеральным правительством соглашения о самоуправлении. Большая часть северо-западных территорий Канады охватывается соглашениями, которые предоставляют местному населению право управления земельными и другими природными ресурсами.

Канадским правительством принято решение о выделении на осуществление арктической политики более 3,5 млрд долл. Ответственность за координацию политики Канады в двусторонних и многосторонних международных организациях и соглашениях по охране окружающей среды, безопасности энергетики и устойчивом развитии возлагается на Министерство иностранных дел Канады и Международный торговый центр.

При разработке своей арктической политики Канада позиционирует себя как северную державу, которая неразрывно связывает свою идентичность, перспективы будущего развития, свою культуру с Севером. Север Канады – это место проживания эскимосов и других народов, которые на протяжении столетий развивали своеобразную культуру. Сегодня на Севере открываются новые возможности. Правительство Канады усиливает внимание к развитию этого региона, финансирует реализацию разработанного им Плана экономических мероприятий, который осуществляется по четырём приоритетным направлени-

ям, перечисленным выше.

Канадская стратегия в Арктике проводится под лозунгом, который в буквальном переводе звучит так: «Освоить или потерять». Анализ канадской политики приводит к выводу, что этот лозунг следует понимать следующим образом: «Чтобы не потерять Арктику, Канада должна её осваивать», причём осваивать комплексно и при должном финансировании. Отношение Канады к Арктике отличается высокой эмоциональностью. Недавно канадская палата общин единогласно при одном воздержавшемся проголосовала за переименование «Северо-западного прохода» в «Канадский Северо-западный проход». Опросы общественного мнения показали, что половина населения страны полагает, что для утверждения канадского суверенитета над Арктикой допустимо применение военной силы. Премьер-министр Стефан Харпер строил свою предвыборную кампанию на основе использования арктической темы, делая упор на допустимость демонстрации военной силы в регионе в целях утверждения канадского суверенитета.

В Канадской части Арктики находятся первоклассные месторождения алмазов, мощные запасы нефти и природного газа. С. Харпер выступает за то, чтобы разрешить нефтяным компаниям приступить к бурению в арктической зоне. На осуществление таких операций требуется разрешение Национального канадского энергетического совета. Интерес к таким работам проявляет «Шеврон» и «БП ПЛК», которые уже подали заявки. «БП» получила лицензию на проведение бурения в море Бофорта и планирует приступить к таким действиям не позднее 2014 г.

На Севере Канады развито коммерческое рыболовство и туризм. Интерес к Арктической зоне растёт из-за климатических изменений, которые обещают открыть новые транспортные маршруты и расширить ресурсную базу. В 2007 г. со спутника было установлено, что Северо-западный проход имеет ледовое покрытие менее чем 10%, что делает возможным навигацию в течение нескольких недель. Однако таяние вечных льдов несёт угрозу усилению загрязнения Арктики, нанесение ущерба хрупким экологическим системам Севера.

Канадским правительством принято решение об усилении

военного присутствия на Севере страны в целях обеспечения своего суверенитета над соответствующими территориями. Присутствие Канады в Арктике основано на историческом наследии, проживании в Арктической зоне в течение сотен лет канадских эскимосов и других коренных народов. Канадских рейнджеров будут использовать для охраны границ и осуществления поисково-спасательных работ в отдалённых районах страны, при этом их численность увеличат до 5 тыс. Улучшается их оснащение оружием. Общая стоимость дополнительного вооружения и закупок оборудования, необходимого для проведения спасательных работ, составит 45 млн долл. Идёт строительство нового полярного ледокола – самого мощного в истории канадского флота. Канада расширяет свой арктический флот (принято решение оснастить его дополнительно 6-8 судами, способными ходить в полярных водах), суда которого будут патрулировать Северо-западный проход в течение навигационного периода, и находиться вблизи него круглый год. При этом Канада собирается использовать спутниковую радарную систему «RADARSAT II», созданную в рамках оборонной программы «Polar Epsilon», что позволяет вести наблюдение за морскими границами Канады. Вооружённые силы Канады будут регулярно проводить на Севере военные учения, такие как операция «Нанук¹¹-2009». Принято решение о постоянном осуществлении не только морского, но и воздушного патрулирования северных границ Канады. Консервативное правительство объявило о своём намерении построить новую автомобильную трассу высокого качества в северном направлении. Оно создало специальное экономическое агентство для экономического развития Севера – КанНор; приняло решение о строительстве новой научной станции для проведения полярных исследований. «Мы недвусмысленно заявляем, что Арктика – важная составная часть нашей страны, и наше присутствие здесь будет постоянно наращиваться», – заявил министр обороны Канады Питер Маккей¹².

Канадское правительство предпринимает ряд мер, направ-

¹¹ В переводе Нанук означает белый медведь.

¹² Время новостей № 149, 19 августа 2009 г.

ленных на предотвращение дальнейшего загрязнения морской среды Арктики. В частности, вводится усиленный контроль над соблюдением нового регламента по балластным водам. Канада внесла поправку в Закон о предотвращении загрязнения арктических вод. Теперь он будет применяться в диапазоне 200 морских миль от береговой линии (а не 100 миль как раньше), что соответствует Конвенции ООН по морскому праву. В канадский закон о судоходстве от 2001 г. вносится новое требование: все суда, которые входят в канадские арктические воды, должны сообщить об этом канадской береговой охране «NORDREG». И, наконец, Канада усиливает свою систему осуществления поиска и спасения на море.

На Севере страны – изумительные пейзажи, царит уникальный мир дикой природы. Изменение климата может негативно отразиться на хрупкой арктической природе и её уникальных экологических системах. Поэтому Канада принимает меры к защите природного наследия. Объявлено о создании трёх новых национальных территорий дикой природы. Первая расположена на Земле Баффина и вокруг неё; вторая – в Национальном парке Канады на горе Торнгат и третья – на полуострове Лабрадор. В проливе Ланкастер создана охранная зона для морской рыбы и морских животных. Строгие экологические требования предъявляются к любой частной компании, которая собирается осуществлять хозяйственную деятельность на Севере Канады. Такие компании должны пройти экологическую экспертизу, представить план восстановления окружающей среды, соблюдать стандарты экологической безопасности и учитывать требования различных законов, включая Закон о рыболовстве.

Усиление арктических НИОКР предназначено для того, чтобы обеспечить достижение всех основных целей политики страны, направленной на освоение канадского Севера. Канада поставила задачу стать глобальным лидером в области арктической науки. Наука и технологии должны служить основой для определения приоритетов арктической политики страны. В 2007–2008 гг. страна приняла самое активное участие в проведении Международного полярного года. Было выделено два приоритета: изучение изменений климата, а также здравоохра-

нение и благосостояние жителей Севера. Международный полярный год проводился при активном участии коренных народов. Один из положительных итогов проведённых мероприятий – содействие подготовке новых специалистов и исследователей Арктики. Правительство Канады основало первоклассную научно-исследовательскую станцию в Арктике.

Канада намерена уточнить свои границы на Севере в соответствии с требованиями Конвенции ООН по морскому праву. Для этого необходимо провести соответствующие исследования. Заявку в Комиссию ООН Оттава должна представить до конца 2013 г. В проведении соответствующих исследований она выразила готовность сотрудничать с Данией, Россией и США. США и Канада в 2008–2010 гг. совместно организовали три экспедиции для изучения морского шельфа в арктической зоне. Результаты этих экспедиций используют для обоснования претензий этих стран в отношении континентального шельфа.

У Канады есть спорный вопрос с Данией: обе страны претендуют на остров Ханс, существуют разногласия с США относительно морской границы в море Бофорта, а также с Данией по поводу морской границы в море Линкольна. Между США и Канадой идёт тяжба по поводу юридического статуса водного пути через Северо-западный проход. Пока они достигли соглашения временного характера о режиме его использования. На хребет Ломоносова, пересекающий Северный полюс, и поднятие Менделеева претендуют одновременно Канада, Дания и Россия.

В Декларации, принятой в Илулиссате, арктическая «пятёрка» обязалась решать все спорные вопросы мирным путём в рамках международных организаций и на основе международного права, прежде всего, Конвенции ООН по морскому праву.

Арктическая стратегия Канады имеет чётко выраженное человеческое и социальное измерение. Оттава организывает культурный центр на реке Клайд, в котором студенты будут изучать традиционную культуру и участвовать в различных программах. В рамках Арктического совета Канада тесно сотрудничает с 6 организациями коренных народов Севера, которые имеют статус постоянных участников Совета. Три из них с канадскими корнями: Арктический совет атабасканов, Международ-

ный совет гвичинов и Циркумполярный совет инуитов.

Правительство Канады учредило новое агентство, призванное содействовать экономическому развитию и совершенствованию регулирования развития северных территорий. Оно работает программу экономического развития и стратегических инвестиций. Расширение добычи полезных ископаемых и осуществление крупных проектов (например, газовый проект Макензи) – основа для обеспечения устойчивого развития канадского Севера. Здесь ежегодно добывают алмазов на 2 млрд долл., что составляет примерно половину доходов Северо-западных территорий страны. Газовый проект Макензи стоимостью в 16 млрд долл. призван улучшить снабжение северных территорий энергией. Геологические изыскания проводятся как на суше, так и на шельфе в море Бофорта. Правительство объявило о составлении карты энергетических ресурсов и минеральных месторождений на Севере Канады, включая арктический архипелаг.

В целях улучшения условий жизни и работы на Севере власти осуществляют ряд инфраструктурных проектов, таких как: «Рекреация и зелёная инфраструктура», строительство рыболовецкого порта в Пангниртунге.

В целях снижения региональных диспропорций правительство финансирует развитие северных территорий в размере 2,5 млрд долл. ежегодно, что позволяет региональным властям развивать социальные услуги, строить больницы, школы, инфраструктурные объекты, жильё. Развивается сотрудничество на трёхсторонней основе при участии центральных, региональных властей и бизнеса. Осуществляются программы социальной направленности для детей, по повышению образовательного уровня взрослых, программы по переобучению на рынке труда, по совершенствованию системы здравоохранения и т.д. Правительство увеличило финансирование Канадского университетского совета, который предоставляет гранты на проведение исследований в поддержку промышленных инноваций, здравоохранения, социального и экономического развития Севера.

Канадская арктическая стратегия включает международное сотрудничество во всех четырёх приоритетных областях канадской арктической политики. Канада разделяет с США общие

интересы в Арктике в области охраны окружающей среды, устойчивого использования природных ресурсов и безопасности, проведения поисково-спасательных операций. Канадское министерство по делам индейцев и развития Севера подписало Меморандум о взаимопонимании с министерством регионального развития России, в котором затрагиваются вопросы торговли, транспортных маршрутов, защиты природной среды и условий жизни коренных народов Севера. Канада поддерживает Северный диалог с Норвегией по вопросам адаптации к изменению климата, углеводородным месторождениям, управлению и научному сотрудничеству, а также подписала с Великобританией Меморандум о взаимопонимании по вопросам сотрудничества в области полярных исследований.

Канада положительно оценивает роль Арктического Совета в качестве важнейшего форума для сотрудничества между арктическими странами. Эта страна была первым председателем в Арктическом Совете, она активно участвует в работе всех шести его рабочих групп, в составлении доклада о развитии человеческого потенциала Севера, оценке нефтяных и газовых месторождений в Арктике, а также в определении перспектив судоходства в арктических морях. Председательство в Арктическом совете вновь перейдет к Канаде в 2013 г.

В мае 2008 г. министры пяти арктических стран (Дании, Канады, Норвегии, России и США) приняли в Илулиссате Декларацию, в которой признаётся уникальный характер экологических систем Арктики и подчёркивается, что существующая юридическая база распространяет своё действие на Арктику. По мнению канадской стороны, Конвенция ООН по морскому праву определяет права и обязанности сторон по широкому кругу вопросов. Эта конвенция образует для пяти арктических государств, имеющих прямой выход в Северный Ледовитый океан, а также для других стран, солидную основу для решения всех вопросов, связанных с Северным Ледовитым океаном.

* * *

Канадское правительство в своей арктической стратегии последовательно проводит идею комплексного экономического освоения Арктической зоны Канады. Предпринимается ряд мер

по улучшению социально-экономического развития канадского Крайнего Севера.

В соответствии с этими задачами Оттава усиливает военное присутствие в регионе и укрепляет береговую охрану, активно привлекая для этого коренных жителей Крайнего Севера.

Арктическое направление политики играет важную роль в политической жизни страны, идея активно используется в выборных кампаниях. Подавляющее большинство жителей поддерживает арктическую стратегию, направленную на всестороннее освоение северных территорий, включая усиление военного присутствия в регионе в целях утверждения суверенитета над канадской частью Арктики.

У Канады есть ряд спорных вопросов в Арктике с Данией (относительно территорий) и США (относительно статуса Северо-Западного прохода).

1.4. Арктическая политика Норвегии

Норвегия активно разрабатывает политику в Арктике, для неё это, пожалуй, более высокий приоритет, чем для других стран Северной Европы. Первый норвежский документ в этой области увидел свет ещё в 2003 г.¹³ Интересы Норвегии обусловлены тем, что её нефтяные ресурсы близки к исчерпанию. Вместе с тем, страна уже обладает необходимым технологическим, финансовым и управленческим потенциалом, необходимым для разработки глубоководных углеводородных месторождений в условиях Крайнего Севера. Именно норвежская компания «Статойл»¹⁴ первой в мире приступила к добыче углеводородов на Севере на месторождении «Белоснежка» в Баренцевом море. Дорогу к расширению здесь разработок открывает урегулирование в 2010 г. многолетнего пограничного спора между Россией и Норвегией. «Статойл» получила разрешение на разработку месторождения «Скругорд», которое расположено к Северу от «Белоснежки». Единственный спорный вопрос, который остаётся неурегулированным – об экономической зоне архипе-

¹³ «Mod nord! Udfordringer af muligheder i Nordområdene». Statens forvaltningstjeneste Informationsforvaltning. 2003.

¹⁴ После слияния «Статойл» с нефтяным подразделением компании «Норск Гидро» образовалась новая компания «Статойл Гидро».

лага Шпицберген, которая не упоминается в Парижском договоре 1920 г., (понятие экономической зоны было введено позднее). Норвегия претендует на исключительное владение экономической зоной Шпицбергена. В 1977 г. Осло установил в одностороннем порядке вокруг Шпицбергена рыбоохранную зону, которая не признаётся Россией и рядом других стран.

В 2003 г. Министерство иностранных дел Норвегии опубликовало Белую книгу по политике на Крайнем Севере. Правительство левого центра под руководством Й. Столтенберга выпустило в декабре 2006 г. «Стратегию норвежского правительства на Крайнем Севере»¹⁵, представляющую собой комплексный документ, охватывающий все важнейшие направления политики в этом регионе. Норвежская стратегия в Арктике во многом предопределила разработку соответствующего направления в рамках ЕС. Осло рассматривает Арктическую политику в качестве своего приоритета. В 2009 г. был подготовлен доклад по Арктике, в котором выделено семь областей:

- климат и окружающая среда,
- безопасность судоходства в северных морях,
- эксплуатация оффшорных месторождений устойчивым образом и использование возобновляемых морских ресурсов,
- развитие деловой активности в прибрежных регионах,
- развитие инфраструктуры,
- обеспечение суверенитета и трансграничное сотрудничество,
- сохранение культуры и обеспечение условий жизни коренных народов.

Сердцевиной норвежской политики на Крайнем Севере является упор на научные исследования и подготовку квалифицированных кадров. Этим направлениям придаётся стратегическое значение в обеспечении дальнейшего экономического и социального развития страны. Норвежское правительство ставит ряд конкретных задач. В их число входит образование и проведение арктических НИОКР, управление ресурсами и окружающей средой, безопасность и готовность к ликвидации аварий, устойчи-

¹⁵ «The Norwegian Government's High North Strategy». Norwegian Ministry of Foreign Affairs. 2006.

вое рыболовство, северный туризм, гендерное равенство и обеспечение качественных условий жизни на севере, способность разрешать кризисные ситуации, обеспечение военной безопасности. Характерная черта норвежской арктической стратегии – детальная проработка механизмов её осуществления, применяемых как на национальном, так и на международном уровне.

В 2009 г. правительство приняло решение о перемещении центра управления военными операциями в Йетте, расположенного на юге страны, в Рейтан на севере. Это свидетельствует о переориентации военного потенциала в сторону Арктики. Теперь значительная часть действий, осуществляемых норвежскими сухопутными войсками, проходит именно там. Обучение военнослужащих также проводится в основном в северных провинциях Норвегии. Сухопутные войска сосредоточены во внутреннем районе губернии Тромс и гарнизоне Сёр-Варангер. Большое внимание уделяется развитию взаимодействия береговой охраны, органов прокуратуры и полиции. Именно Норвегия стала инициатором усиления военного сотрудничества между пятью североевропейскими странами в Арктике. Норвегия тесно сотрудничает со своими союзниками по НАТО и Северному Совету в осуществлении военных действий на Севере, в т.ч. в организации патрулирования, проведении военных учений и манёвров.

В 2011 г. норвежское правительство выделило 1,2 млрд норв.крон¹⁶ для финансирования арктической политики, причём значительная часть предназначена для проведения научно-исследовательских работ.

Россия обозначена в норвежской арктической стратегии как главный партнёр в Арктике; заявлено, что Баренцево море должно стать морем сотрудничества. Осло и Москва изучают предложение о создании зоны экономического и промышленного сотрудничества, включающей как норвежские, так и российские территории в пограничных районах севера.

Норвегии удалось первой среди арктических стран утвердить границы своего шельфа в Комиссии ООН. Свою заявку

¹⁶ 1 \$ = 8,0068 норв.крон. (2010). (Nordisk Statistisk Årsbog. Norden. København. 2011. S. 128).

страна представила в 2006 г. Согласно решению комиссии, принятому в апреле 2009 г., она была удовлетворена почти в полном объеме. В результате Норвегия получила право распространить свой суверенитет на 235 тыс. кв² морской территории, что составляет примерно ³/₄ её сухопутных владений.

Благодаря своему географическому положению Норвегия всегда была важной морской державой, а её торговый флот и сейчас продолжает оставаться одним из крупнейших, занимая 5-е место в мире и 3-е в Европе. Норвежский флот является многоцелевым и разнообразным по составу, охватывая все важнейшие сегменты современного судоходства. В Норвегии сформулирована комплексная морская стратегия. Норвежская морская политика тесно увязана с морской политикой ЕС.

Интересам страны соответствует принятая в ЕС стратегия развития морского хозяйства, в т.ч. намерение преимущественного развития морского транспорта и переключения на него части сухопутных перевозок. Здесь Осло имеет возможность использовать свои преимущества в области судоходства, судостроения и соответствующих услуг (фрахт, страхование, консультирование, НИОКР и т.д.). Норвегия придерживается интегрального подхода к морскому хозяйству, рассматривая его как единый кластер, который в географическом отношении состоит из нескольких зон.

Норвегия стремится активно влиять на политику международных организаций, деятельность которых в той или иной степени касается морского хозяйства (ИМО, МОТ, ОЭСР, ЕС и единое экономическое пространство). Она поддерживает большинство международных конвенций по морскому праву, прежде всего, заключённых в рамках Международной Морской организации (ИМО).

Важнейшая особенность морской политики Норвегии в том, что для неё освоение природных богатств морей и океанов является главным приоритетом. Норвегия является пионером двух принципиально новых и важных видов морской хозяйственной деятельности, которые стали успешно развиваться и в других странах:

– аквакультура (или марикультура). Это – новый вид хозяй-

ственной деятельности, который означает переход от простого вылова морской рыбы к её культивированию (выращиванию);

– добыча нефти и природного газа с морского шельфа, в т.ч. с больших глубин на севере. Вплоть до настоящего времени Норвегии удаётся развивать «шельфовую экономику» без ущерба для рыболовства, т.е. устойчивым образом.

В приобретающей всё более чёткое концептуальное оформление норвежской морской политике можно выделить несколько определяющих принципов.

Нацеленность на обеспечение устойчивого развития морского хозяйства, сохранение возможности для будущих поколений граждан пользоваться всеми видами имеющихся ныне в морях и океанах природных ресурсов, как биологических, так и минеральных.

Регулирование морской деятельности в Норвегии ныне осуществляется на основе т.н. кластерного подхода. Сущность такого подхода состоит в том, чтобы учитывать не только задачи, которые встают внутри того или иного направления морской деятельности, но и координировать взаимные связи между разными секторами морского хозяйства (рыболовство, добыча нефти и газа и т.д.), учитывая их взаимное влияние. Например, судоходство и судостроение, судоходство и инфраструктура, рыболовство и сельское хозяйство, норвежские рыбные ресурсы и международное сотрудничество и т.д. Другой особенностью является её тесное переплетение с экологической, внешнеэкономической, научно-исследовательской, инновационной, региональной и сельскохозяйственной политикой. Несмотря на то, что Норвегия не входит в ЕС, она приняла участие в разработке основ арктической политики Европейского Союза.

Норвегия поддерживает политику, направленную на повышение экологических стандартов, препятствующих загрязнению морской среды, за применение различных инструментов, стимулирующих переход к экологически дружественному морскому транспорту и морскому хозяйству в целом. Серьёзность экологической направленности арктической политики Норвегии подтверждается тем фактом, что в Норвегии был введён мораторий на глубоководное бурение новых скважин до тех пор, пока не

будут выяснены все обстоятельства, вызвавшие катастрофу на платформе «Бритиш Петролеум» в Мексиканском заливе¹⁷.

Норвегия также выступает против искажения условий конкуренции в области судоходства, от которой терпят убытки страны с высоким уровнем налогообложения, т.к. судовладельцы уводят свои суда в страны с «удобным флагом», которые предоставляют льготный налоговый режим. Норвежская экономика терпит убытки от конкуренции со странами с низкой стоимостью рабочей силой и низкими налогами.

Арктическое направление морской политики Норвегия стала разрабатывать, начиная с 2006 г., когда было разработано два доклада. Один из них – «Возможности и задачи на Севере» был подготовлен правительством для представления в Стортинг, а другой доклад «Комплексное управление морской средой Баренцева моря и морских регионов, прилегающих к Лофотенским островам» разработало министерство по охране окружающей среды. Согласно этим документам Норвегия считает своими главными партнёрами по международному сотрудничеству в Арктике США, Россию и ЕС. В качестве главных целей своей арктической стратегии Норвегия выдвигает следующие задачи.

– Развитие оффшорной энергетики без нанесения ущерба окружающей среде.

– Использование новых экономических возможностей на северо-западе России, которые открылись для норвежских компаний в ходе реформы.

– Снижение экологической угрозы и повышение радиационной безопасности.

– Делимитация территорий на континентальном шельфе в Баренцевом море, разрешение противоречий между Норвегией и Россией¹⁸.

– Перевод хозяйственной деятельности на Севере на принципы устойчивого развития, налаживание разумного управле-

¹⁷ США был введён временный мораторий на глубинное бурение сроком на 6 месяцев.

¹⁸ Вопрос был снят заключением весной 2010 г. соглашения между двумя странами о границах в Баренцевом море. В соответствии с соглашением обе стороны разделили спорную территорию примерно поровну, что позволяет обеим странам приступить к разработке месторождений на шельфе.

ния рыбными ресурсами на научной основе, сохранение биологического разнообразия, налаживание мониторинга и контроля над использованием природных ресурсов.

– Привлечение коренных народов Крайнего севера в процессы принятия решений, касающихся этого региона.

– Поддержание конструктивных контактов со всеми ключевыми партнёрами Норвегии в Арктике по вопросам, касающимся морской среды и природных ресурсов, среди которых Норвегия выделяет: Россию, США, Францию, Германию и ЕС.

– Обеспечение безопасности навигации на Севере, развитие соответствующих наземных служб, в т.ч. на международных началах.

– Организация спасательных и аварийных операций, обусловленных возможностью возникновения чрезвычайных ситуаций и техногенных или природных катастроф.

Несмотря на постепенное продвижение к экономике, свободной от углеводородов (в Норвегии планируется завершить такой переход к 2030 г.), в ближайшие десятилетия высокий спрос на них, по норвежским оценкам, должен сохраниться. Следовательно, необходимо будет переходить к разработке месторождений, которые располагаются всё дальше на Север, сначала в Баренцевом море, а затем, возможно, и далее. Норвегия выделяет несколько факторов риска, некоторые из них носят военно-политический характер, другие связаны с экологией, транспортом, энергетикой, угрозой радиационного заражения, миграцией населения, изменением климата.

Приоритетность арктической стратегии определяется тем, что нефтегазовые запасы страны будут истощены в течение ближайших 20 лет, перенос же добычи в северные моря позволит продлить золотой дождь нефтяных доходов, который превратил Норвегию в одну из самых богатых и социально благополучных стран мира. Этот поток нефтедолларов позволяет Норвегии проводить относительно независимый курс политики, балансируя между США и Европой, оставаясь вне рамок ЕС. В настоящее время Норвегия имеет возможность выделять из бюджета государства на изучение и освоение Арктики не менее 1 млрд норв. крон ежегодно. На данном этапе Норвегия не ставит задачи не-

медленно приступать к добыче нефти в районе Шпицбергена и других северных морей, кроме Баренцева моря, хотя она не исключает проведения здесь геологической разведки и других научно-исследовательских работ.

Норвегия придерживается норм международного морского права в соответствии с Конвенцией ООН от 1982 г. Особый случай представляет Шпицберген. Норвегия установила в одностороннем порядке 200-мильную зону вокруг архипелага и не допускает третьи страны к вылову рыбы в этой зоне. Россия не признаёт этой границы, что служит источником конфликтов. В 2007 г. между Россией и Норвегией было заключено соглашение о разграничении морских пространств во внешней части фьорда Варангер. А в 2010 г. были урегулированы разногласия между двумя странами в Баренцевом море. Спор о морской границе между Россией и Норвегией длился около 40 лет, если считать советский период. Разногласия возникли из-за того, что две страны применяли разные принципы для установления морской границы. Норвегия исходила из принципа срединной линии, а Россия проводила границу по меридиану. В результате образовалась т.н. серая зона, внутри которой располагалось поднятие Федынского, обладающее углеводородными запасами. К тому же оно расположено на незначительной глубине (не более 300 м), недалеко от суши и свободно ото льда почти круглый год. Хотя поднятие Федынского располагается внутри границы СССР от 1926 г., но в 1982 г. СССР пришлось остановить здесь пробное бурение из-за протестов Норвегии. В тот период Норвегия не отказалась от претензий на спорный участок, несмотря на то, что у России были весьма весомые аргументы. Многолетние разногласия удалось урегулировать лишь в 2010 г. 15 сентября в Мурманске было заключено соглашение о разделе спорной территории и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Подписание соглашения открыло путь для хозяйственного освоения углеводородных месторождений на шельфе, а также для рыболовства в ранее спорной акватории. Россия и Норвегия по взаимному согласию пришли к компромиссу и разделили спорную зону примерно пополам.

В Арктической политике Норвегия разрабатывает следую-

щие направления: использование запасов углеводородов устойчивым образом; рыболовство и другие биологические ресурсы; охрана окружающей среды и климат; свобода мореплавания; уточнение юридического статуса и мирное установление границ на шельфе в соответствии с международным правом (для Норвегии эта проблема ныне уже снята, за исключением Шпицбергена); туризм; интересы коренных народов.

Важной особенностью арктической политики Норвегии, также как и её общей морской стратегии в целом, является переплетение с научно-технической и инновационной, а также с экологической политикой. Норвегия заявляет, что она рассматривает Арктику как регион, открытый для международного сотрудничества, в котором допускается хозяйственная деятельность только на основах устойчивого развития. Норвегия заявляла в 2006 г., что она предлагает сохранить Арктику как регион низкой военной опасности, но усиление военного сотрудничества допустимо для того, чтобы обеспечить защиту природных ресурсов. Руководство объединенными ВМС НАТО расположилось на севере Норвегии в г. Ставангер, а норвежский военный флот – в Бодё. В феврале 2009 г. в северной Норвегии была открыта новая радиолокационная станция НАТО, которая способна осуществлять слежение за баллистическими ракетами наземного и морского базирования и измерять их траекторию.

В начале 2009 г. в Осло прошла встреча министров иностранных дел стран НАТО, на которой Норвегия говорила о целесообразности формирования военных сил, чтобы обеспечивать безопасность арктического региона и участвовать в миротворческих операциях, осуществлять совместное патрулирование морских границ и воздушного пространства над Исландией. Ныне это уже реализуется объединёнными усилиями североевропейских стран. Они приняли решение о создании совместной спутниковой системы, общего военно-морского и военно-воздушного подразделения, отряда быстрого реагирования. В полном объёме программа будет реализована к 2014 г. Предполагается, что североевропейская военная группировка в Арктике будет использоваться на основах координации с НАТО, ЕС и ОБСЕ при наличии мандата ООН. Именно Норвегия явилась ини-

циатором усиления сотрудничества между странами Северной Европы в военной области.

Норвегия выступает за налаживание международного сотрудничества для освоения Северного морского пути. Он сокращает путь между Роттердамом и японским портом Йокагама примерно на 40%, в то время как путь вдоль канадского побережья уменьшает его только на 25%. Норвегия полагает, что необходимо обеспечить безопасность судоходства в Арктике с применением военных и гражданских средств для мониторинга за навигацией, поиска и спасения в случаях необходимости. Норвегия заинтересована в создании российско-норвежского координационного центра спасения на Баренцевом море и в окрестностях Земли Франца Иосифа. Предлагается также создать систему наблюдения за судоходством и спасения при участии всех циркумполярных стран¹⁹. Эта тема была включена в программу Баренц-2020.

Норвегия считает также важным разработать совместные стандарты загрязнения окружающей среды для Арктики. В целях охраны природы Арктики Норвегия предлагает отслеживать передвижение в море всех танкеров и крупных сухогрузов, грузоподъемностью выше 5 тыс. тонн. Норвежская навигационная система готова взять на себя мониторинг по маршрутам, пролегающим от Вардё, где расположен навигационный центр для норвежского побережья, до Лофотенских островов. С 2003 г. норвежские и российские власти сотрудничают по вопросам морской безопасности и предотвращения аварий, а также ликвидации аварийных разливов нефти в Баренцевом море.

По проблеме управления биологическими ресурсами моря норвежская точка зрения состоит в том, что надо переходить от простого их использования к разумному управлению на основе квот, установленных на научной основе и многолетних наблюдениях. В этом вопросе она также очень заинтересована в сотрудничестве с Россией. Исходя из выбранного Норвегией подхода к морским биоресурсам, она представила в ФАО предложение наладить глобальный контроль над выгрузкой рыбы в

¹⁹ Соответствующее соглашение было заключено в рамках Арктического совета в 2011 г.

портах, что позволило бы эффективно пресекать незаконный улов рыбы сверх допустимых квот.

Норвегия признаёт в качестве важнейших инструментов регулирования рыболовства Комиссию по рыболовству для Северной Атлантики, российско-норвежские соглашения по рыбным ресурсам²⁰, а также конвенцию по сохранению биологического разнообразия. Есть ряд полезных международных соглашений по охране арктической фауны: белых медведей, тюленей и т.д. Норвежская точка зрения состоит в том, что, прежде чем заключать новые соглашения по биоресурсам, надо обеспечить эффективное соблюдение уже имеющихся соглашений, регулирующих права и обязанности сторон, т.е. усилить контроль над их соблюдением. По норвежским данным угроза исчезновения грозит только одному виду китов – голубым китам, в то время как на другие виды китов можно охотиться без угрозы их исчезновения как вида. По норвежским данным в течение последних двух десятков лет численность чаек уменьшилась на 80%, что говорит о вредном антропогенном влиянии на Арктическую природу.

Арктическая политика должна сопровождаться соответствующими мерами по управлению прибрежной зоной в целях обеспечения экономической и экологической устойчивости, безопасности судоходства и хозяйственной деятельности на Крайнем Севере. Продвижение хозяйственной деятельности всё дальше на север требует соответствующего инфраструктурного обеспечения. В соответствии с принятой в Норвегии концепцией морских кластеров все отрасли морского хозяйства должны развиваться взаимосвязано.

Научно-техническая компонента – ещё один важный принцип норвежской арктической стратегии. Норвегия обладает оффшорными технологиями добычи углеводородов, но они ещё не применялись в арктических морях. Норвежские исследования морской среды Арктики показали, что там имеются малоизученные микроорганизмы, которые могут найти применение в

²⁰ По норвежским данным в 2005 г. 25% улова трески в Баренцевом море осуществлялось на незаконной основе, но к 2007 г. незаконный улов удалось уменьшить в 2,5 раза, благодаря сотрудничеству с Россией по этому вопросу.

медицине и биотехнологии. Таяние снегов ведёт к снижению солёности воды и повышению её температуры, что негативно влияет на биологические организмы, проживающие в арктической зоне. В 2007 г. Норвегия увеличила свои расходы на научно-исследовательские цели в Арктике сразу на 40%, и с тех пор она поддерживает этот более высокий уровень. В Университете в г. Тромсё была собрана группа экспертов по вопросам изучения и освоения Арктики. На Шпицбергене в Арктическом университете работает международный коллектив учёных, половину которого составляют норвежские граждане, а другую половину – учёные из России, Германии, Польши и некоторых других стран. В рамках программы Баренц-2020 осуществляется научно-исследовательская программа «Геополитика на Севере» с бюджетом в 26 млн норв.крон.

Норвегия считает необходимым развивать арктические исследования по следующим направлениям: экспертиза в области морского хозяйства; развитие высшего образования и сотрудничество в этой сфере с Россией, подготовка научно-исследовательских кадров новых поколений, организация научно-технической кооперации; экономия топлива и разработка технологий добычи энергоносителей в северных широтах; повышение степени защиты окружающей среды; изучение изменения климата; обеспечение безопасности судоходства и проведение операций по поиску и спасению; изучение условий ведения бизнеса и добычи углеводородов в условиях Арктики; пути развития арктического туризма.

Поскольку морские экосистемы не ведают межгосударственных границ, то для их сохранения необходимо международное сотрудничество. Норвегия считает важным координировать арктическую политику со странами Северного и Арктического Совета, а также с ЕС. Норвегия считает, что цели её арктической политики совпадают с ЕС, выраженными в его голубой книге. Прежде всего, Норвегия заинтересована в сотрудничестве с ЕС по обеспечению спасательных работ, использованию спутниково-вой связи, обмену опытом пространственного планирования и управления прибрежной зоной. Норвегия считает своим самым важным партнёром в Арктике

соседнюю Россию, без участия которой невозможно реализовать многие цели норвежской арктической политики в области судоходства, экологии, энергетики и проведения операций по поиску и спасению. Норвегия заинтересована в привлечении рабочей силы из северо-западных областей России на временную работу в северных провинциях Норвегии. Там – редкое население и рабочих рук не хватает, в том числе для переработки рыбы на норвежских консервных и перерабатывающих рыбу заводах, которые во многом работают на сырье, закупленном у российских рыбаков. Для этого в Норвегии был введен облегченный режим получения многоразовых виз для жителей Мурманской и Архангельской областей.

На половине пути из Норвегии к Северному полюсу располагается архипелаг Шпицберген. 54% его территории покрыто полярными льдами (вечная мерзлота). Из всех островов обитаем только один, который называется также как и весь архипелаг. Много лет Норвегия проводит политику сохранения дикой природы на Шпицбергене, в этих целях она создает там природоохранные зоны и заповедники. Норвегия отдает приоритет на Шпицбергене не производственной деятельности, которая из-за природно-климатических факторов не может быть конкурентоспособной, а научно-исследовательской, а в последнее время – и образовательной деятельности, т.к. эти виды человеческой деятельности не наносят вреда окружающей среде. Норвегия считает удобным использовать строгие экологические требования, чтобы вытеснить третьи страны с острова, имеющие право по Парижскому договору здесь находиться. В настоящее время там осталась только Россия.

Норвегия всегда придерживалась той точки зрения, что Парижский договор от 1920 г. распространяется не только на сами острова, но и на территориальные воды. Другие страны исключают возможность его распространения на 200-мильную зону. Поскольку по этому вопросу возникли разногласия в толковании положений Парижского договора с другими странами, то Норвегия установила вокруг Шпицбергена временную рыбоохранную зону, чтобы обеспечить устойчивое управление рыбными ресурсами. Но это не означает установления международно-

го признания норвежской юрисдикции над его континентальным шельфом. Испания, Исландия и Россия оспаривают это право, ссылаясь на Парижский договор, который, однако, ничего конкретного не говорит по этому поводу, поскольку понятие исключительной экономической зоны было введено в международное морское право позднее.

Исходя из норвежской программы достижения к 2030 г. экономики свободной от углеводов, соответствующие меры предпринимаются в порядке эксперимента на Шпицбергене. В этих целях весь углекислый газ, который вырабатывается на местной электростанции, работающей на угле, предполагается закачивать обратно под землю. Автомобильный транспорт планируется перевести сначала на биотопливо, а потом на водородные двигатели. Данные мероприятия финансируются Научным советом Норвегии и частными норвежскими компаниями, которые стремятся к тому, чтобы стать пионерами в этой новой технологической области.

Норвегия проводит свою политику на Шпицбергене в соответствии с Белой книгой. Статус архипелага был определён Парижским договором 1920 г., который подписали 40 стран мира. Договор признаёт норвежский суверенитет над архипелагом, но предоставляет всем странам, подписавшим соглашение, право на осуществление хозяйственной деятельности, а именно: право на улов рыбы, охоту, судоходство, добычу полезных ископаемых, ведение торговли на Шпицбергене и водах, простирающихся вокруг него. Начиная с 1970-х гг., Норвегия ежегодно договаривается со своим восточным соседом о размерах допустимого улова рыбы в этом регионе. В определённые периоды времени налагается запрет на улов рыбы, чтобы рыбные мальки успели подрасти.

Статья 9 Парижского договора запрещает использование архипелага в военных целях. Т.о. норвежский суверенитет над архипелагом носит ограниченный характер. СССР присоединился к Парижскому договору в 1935 г. В 1926 г. СССР объявил суверенитет над Землей Франца Иосифа. А в 1929 г. Норвегия распространила свой суверенитет на остров Ян Майен.

Основным видом хозяйственной деятельности на острове

Шпицберген является добыча угля. Ранее там располагалось одно шведское и одно голландское поселение, жители которых соблюдали норвежские законы, но сейчас на острове остались только норвежцы и русские. В настоящее время Норвегия ужесточает экологические требования, объявляет природоохранные зоны. Многие районы, в которых российские предприятия добывали на Шпицбергене уголь, переданы в недавно созданный национальный парк, на территории которого хозяйственная деятельность запрещена. Такая политика, по-видимому, связана с тем, что на шельфе острова предположительно скрываются крупные запасы углеводородов, которыми Норвегия стремится распоряжаться самостоятельно. По некоторым оценкам в прибрежной зоне архипелага Шпицберген содержится около 200 млн тонн нефти и 300 млрд м³ природного газа.

* * *

У Норвегии не осталось юридически спорных вопросов в Арктической зоне, за исключением вызывающего разночтения статуса экономической зоны вокруг архипелага Шпицберген. Норвегия первой среди арктических стран юридически оформила границы своего шельфа в арктической зоне, получив одобрение своей заявки в Комиссии ООН по шельфу. Норвегия закрепила свой суверенитет над площадью более чем 250 тыс. км². Исходя из того, что площадь Норвегии составляет 323,8 км²²¹, получается, что хозяйственная территория, на которой Норвегия обладает суверенными правами, увеличилась почти на 44%.

Норвегия обладает опытом и технологиями глубокого бурения на морском шельфе, которые представляют интерес для России и других стран, намеревающихся осваивать оффшорные месторождения в северных морях. Это послужило одной из причин привлечения норвежской компании «Статойл Гидро» в Штокмановский проект в Баренцевом море.

Несмотря на свои миротворческие заверения, именно Норвегия явилась инициатором расширения военного присутствия в Арктике и усиления сотрудничества между североевропейскими странами в военной сфере.

Норвежскую политику на Крайнем Севере определяет доку-

²¹ «Nordisk Statistisk Årsbog. 2006». Norden. København. Vol. 44. P. 29.

мент, который был подготовлен при участии двенадцати норвежских министерств и который содержит два десятка приоритетов, включая научные исследования, энергетику и международное сотрудничество. Главным центром для организации норвежских действий в Арктике становится норвежский город Тромсё, который является главным портом базирования норвежских ледоколов для проведения полярных исследований и местом расположения Полярного института, при котором создан новый центр по исследованию климата и состояния природной среды. В Тромсё располагается также временный секретариат Арктического совета.

Арктическая политика Норвегии имеет комплексный характер, в ней сформулирована концепция морского хозяйства и развития морских кластеров. Отличительной чертой арктической политики Норвегии является акцент на сотрудничестве с Россией. В настоящее время между Норвегией и Россией обсуждается проект создания пограничной торгово-промышленной зоны на Севере Норвегии с участием России.

1.5. Арктическая политика Российской Федерации

Россия имеет самую длинную береговую линию в Арктике. Её присутствие в регионе хорошо обосновано географическими и историческими факторами, а также значительным объёмом изыскательных работ, проделанных в прошлом и продолжающихся ныне.

Основным документом, определяющим политику России в Арктике, является документ от 18 сентября 2008 г. «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу». Он был опубликован в «Российской газете» 30 марта 2009 г. В основу документа были положены разработки Совета Безопасности РФ. Особенностью российской арктической стратегии является то, что она тесно переплетается с энергетической²² и социально-экономической политикой²³ Российской Федерации, а также с поли-

²² «Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2030 г.» была разработана Министерством энергетики РФ в 2010 г.

²³ В феврале 2009 г. была представлена «Концепция устойчивого развития малочисленных коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока».

тикой в области национальной безопасности²⁴. В этом документе определены интересы РФ в Арктике, цели, задачи и приоритеты арктической политики России. Интересы России в Арктике заключаются в следующем: использование ресурсной базы, необходимой для обеспечения социально-экономического развития страны; сохранение Арктики в качестве зоны мира и международного сотрудничества; защита экологических систем региона; использование Северного Морского пути в качестве российского транспортного маршрута.

Стратегия была утверждена указом Президента России Дмитрия Медведева. Её особенностью является то, что она ориентирована на решение внутренних задач, решение которых позволит реализовать обозначенные в документе цели по хозяйственному освоению Арктики без нарушения её уникальной природы и условий жизни коренного населения. Т.о. она нацелена на устойчивое освоение региона. В этом отношении стратегия России в Арктике полностью соответствует политике большинства других арктических государств. Присутствует понимание того, что освоение Арктики невозможно без развития международного сотрудничества по целому ряду направлений.

Национальные интересы России в Арктике состоят в использовании ресурсной базы стратегического значения, сохранении региона в качестве зоны мира и сотрудничества, сбережении его уникальных экологических систем, использовании Северного морского пути в качестве важной национальной транспортной системы, которая может быть использована (и отчасти уже используется) при соблюдении определенных условий и иностранными судами. Выполнение данных задач связано с обеспечением военной безопасности этой зоны средствами береговой и пограничной охраны, ведь протяжённость северной морской границы России составляет около 20 тыс. км.

Расширение ресурсной базы России за счёт вовлечения природных богатств Арктики является одной из основных целей арктической стратегии. В этих целях также необходимо создание благоприятного оперативного режима; поддержание не-об-

²⁴ «Национальная стратегия России по безопасности до 2020 г.» появилась в мае 2009 г.

ходимого боевого потенциала; обеспечение защиты природной среды; формирование единого информационного пространства; поддержка достаточного уровня НИОКР, необходимого для управления; обеспечение взаимовыгодного сотрудничества с арктическими государствами на двусторонней и многосторонней основе.

В качестве приоритетов в арктической стратегии России выделено следующее: разграничение морских пространств на основе норм международного права и взаимных договорённостей; участие в создании единой системы поиска, спасения и предотвращения техногенных катастроф; международное сотрудничество в сфере экономики, науки и техники, культуры; развитие приграничного сотрудничества; использование воздушных и морских транспортных маршрутов в Арктике; участие в работе международных форумов по арктической проблематике; сохранение присутствия России на Шпицбергене; совершенствование системы государственного управления развитием Арктической зоны РФ; улучшение качества жизни коренного населения; развитие ресурсной базы на основе использования перспективных технологий; развитие инфраструктуры транспорта и рыбного хозяйства.

Исходя из вышесказанного, в этом документе было дано определение конкретным мерам и задачам, которые необходимы для обеспечения интересов России в Арктической зоне в сфере экономики, обеспечения военной и экологической безопасности, развития информации и связи, науки и технологий. Решение основных задач России в Арктике предусматривается путём реализации стратегии развития Арктической зоны РФ, создания комплексной системы мониторинга окружающей среды и социально-экономической обстановки, подготовки нормативно-правовых актов, повышения эффективности управления.

В качестве необходимых механизмов определены государственно-частное партнёрство, разработка целевых программ, финансируемых за счёт средств бюджетов разного уровня, а также схем территориального планирования, информационное сопровождение, организация мониторинга и анализа реализации государственной политики России в Арктике.

В документе намечены также этапы реализации новой стратегии России в Арктике. Предусмотрено три этапа.

Главными задачами первого этапа, рассчитанного на 2008–2010 гг., является проведение соответствующих работ для подготовки материалов, необходимых для обоснования внешней границы Арктической зоны России; а также реализация целевых программ в целях создания высокотехнологичных производственно-энергетических и рыбохозяйственных кластеров и особых экономических зон.

На втором этапе в период с 2011 по 2015 г. необходимо провести международно-правовое оформление внешней границы РФ в Арктике, решить задачи структурной перестройки экономики Арктической зоны, усовершенствовать инфраструктуру и систему управления Северным морским путём для обеспечения евразийского транзита, завершить формирование информационного пространства.

На третьем этапе, рассчитанном на 2016–2020 гг., должно быть обеспечено превращение Арктической зоны РФ в ведущую стратегическую ресурсную базу России.

Границы внешнего континентального шельфа России ещё не получили юридического оформления. Соответствующую заявку Россия представила в ООН ещё в 2001 г., однако Комиссия ООН по шельфу потребовала от нашей страны дополнительных сведений о строении морского дна. Поэтому в настоящее время Россия предпринимает геолого-физические, гидрографические и картографические работы, необходимые для дополнительного обоснования российских претензий на арктический шельф. Было предпринято две экспедиции. В 2005 г. экспедиция изучила поднятие Менделеева, а в 2007 г. – хребет Ломоносова. Ещё одна экспедиция состоялась в 2010 г. Соответствующие документы должны быть представлены в Комиссию ООН не позднее 2012 г. Россия претендует на территорию в 1 млн км², для того чтобы получить одобрение Комиссии, необходимо доказать, что дно на этой территории имеет континентальную природу, т.е. является продолжением континента.

Российское законодательство закрепило право работы на шельфе за двумя компаниями: «Газпром» и «Роснефть». Для

разработки месторождений на шельфе обычно создаются консорциумы, чтобы распределить риски между компаниями. Например, для разработки Штокмановского месторождения был создан консорциум из трёх компаний, две из которых зарубежные. Россия возобновила полёты ВВС над Арктикой в 2007 г. В августе того же года был установлен российский флаг на дне Северного Ледовитого океана в районе Северного полюса.

Перед Россией предстоит задача освоения Северного морского пути. В отличие от канадского Северо-Западного прохода, который открыт для мореплавания лишь несколько недель, на российском Северном морском пути возможна навигация в течение двух месяцев, хотя и требуется сопровождение ледоколами. Ведь на пути следования приходится преодолевать четыре моря, покрытых льдами. От Мурманска до Новой Земли возможно круглогодичное судоходство, т.к. здесь протекает тёплое морское течение Нордкап, представляющее собой ответвление от Гольфстрима. Карское море, море Лаптевых, Восточно-Сибирское и Чукотские моря почти круглый год покрыты льдами.

С запада на восток впервые в истории проделала путь экспедиция Бориса Вилькицкого ещё в начале Первой мировой войны. Во время Великой отечественной войны по Северному морскому пути прошли сотни кораблей тихоокеанского флота СССР. В настоящее время Северный морской путь используется в основном для перевозки грузов компаний «Нордникель», «Газпром» и «Лукойл». Значение этого пути должно повыситься, после введения в постоянную эксплуатацию Штокмановского месторождения, т.к. этим путём можно доставлять углеводороды в Китай и Корею. Как известно, этот путь почти в два раза короче, чем маршрут через Суэцкий канал. Рассматривается также вариант перевозки промышленных грузов на списанных атомных подводных лодках, переделанных в подводные грузовые суда, и в этом случае отпала бы необходимость ледокольного сопровождения. Открытие прохода по Северному морскому пути для иностранных судов может принести нашей стране значительные доходы за лоцманскую проводку, за ледокольное сопровождение, за стоянку в портах, за топливо и т.д. Россия является ведущей Арктической державой, что обусловлено не толь-

ко историческим развитием и географическим положением, но и экономическими, технологическими и стратегическими факторами, а также значительным вкладом России на протяжении всей её истории в исследование этого сурового региона.

* * *

Арктическая зона России уже сейчас делает значительный вклад в создание её национального продукта, а в будущем этот вклад будет возрастать, поэтому в России была разработана арктическая стратегия, которая в настоящее время распланирована на среднесрочную перспективу.

Арктика признаётся стратегической базой, которая в состоянии обеспечить будущее социально-экономическое развитие страны. Стратегия содержит пять разделов, в которых указываются цели, стратегические интересы, национальные интересы, задачи, меры, механизм реализации и этапы арктической политики России.

Россия неоднократно демонстрировала свои партнёрам по Арктическому региону свою готовность к развитию равноправного международного сотрудничества в разных сферах деятельности, и такое сотрудничество уже начинает развиваться в налаживании мониторинга, организации операций по спасанию, освоении Северного морского пути, сотрудничестве в области энергетики и добычи полезных ископаемых.

Российская арктическая стратегия носит многокомпонентный характер, она охватывает вопросы экономического, юридического, военно-стратегического, информационного, социального, экологического, научно-технического плана, а также вопросы международного сотрудничества. Для её реализации Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа совместно с рядом российских учреждений и институтов разработало Международную энергоэкологическую программу «Энергия Арктики на период до 2030 года», которая была представлена на заседаниях Круглого стола в рамках 65-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в июне 2011 г.

1.6. Арктическая политика США

В арктической политике США самое высокое значение придаётся обеспечению внешней и внутренней безопасности стра-

ны. К приоритетам относится также организация международного управления; продление границ континентального шельфа США и решение пограничных вопросов; развитие научных исследований и международного сотрудничества в этой области, развитие морского транспорта в арктических широтах; экономическое развитие, включая энергетику; защита окружающей среды и сохранение природных ресурсов.

В целях реализации своей арктической политики США усилили своё военное присутствие в Арктике, предпринимают меры по развитию инфраструктуры, в т.ч. для морского судоходства. Приняты решения о создании ледокольного флота и развитии различных наземных служб на Аляске, налаживании международного сотрудничества, прежде всего, по охране окружающей среды и научным исследованиям, сохранению биологического разнообразия. Политика США по отношению к Аляске является частью арктической политики этой страны.

Одно из важнейших отличий арктической политики США от других стран региона состоит в том, что они не ратифицировали Конвенцию ООН по морскому праву от 1982 г., которая определяет права и обязанности стран в мировом океане. Соответственно США в настоящее время не имеют возможности юридически оформить свои претензии на продление своей исключительной экономической зоны за пределы 200 морских миль на основе особенностей строения морского дна.

Конвенция ООН определяет основные правила ведения морской хозяйственной деятельности, охраны морской среды и управления морскими ресурсами, в т.ч. правила выделения экономических зон, навигации и транзита; права на континентальный шельф, условия эксплуатации подводных месторождений, проведения научных исследований; урегулирования пограничных конфликтов. В настоящее время 161 страна, а также ЕС присоединились к Конвенции. У части сенаторов США вызвали возражения статья XI Конвенции, которая регулирует выделение наделов на глубоководном дне и добычу металлов с континентального шельфа. США также возражали против учреждения в соответствии с Конвенцией Международного органа по морскому дну, которое, по их мнению, может ограничить американ-

ский суверенитет, обязывая США получать лицензии на добычу полезных ископаемых с морского дна. США также против подчинения решениям Международного суда по морскому праву в Гамбурге. Правда, в целом США признают Конвенцию в качестве юридической основы для развития международного сотрудничества, за исключением статьи XI, поэтому они медлят с её ратификацией. В сентябре 2007 г. тогдашний президент США Дж. Буш призвал Сенат ратифицировать Конвенцию ООН по морскому праву. Однако против ратификации выступает группа влиятельных сенаторов-республиканцев, во главе которой стоит сенатор от Оклахомы Джим Инхоф. Члены этой группы полагают, что данная Конвенция противоречит нескольким американским законам, в которые придется вносить изменения в том случае, если США всё-таки ратифицируют Конвенцию.

Основы арктической политики США заложила Директива Президента США Дж. Буша, опубликованная в январе 2009 г. под названием «Директива Президента по внешней и внутренней безопасности США в Арктическом регионе».²⁵ Разработка Директивы связана с заключением Конгресса о том, что США отстают от России в арктической гонке, которое было сделано вскоре после российской экспедиции к Северному полюсу в августе 2007 г.

Ранее политику США в Арктическом регионе определяла директива от 1994 г., разработанная в период президентства Б. Клинтона. Президент Б. Обама продолжает следовать арктической политике Дж. Буша, во всяком случае, в период его президентства не появилось новых документов по этому направлению политики.

Первый вариант арктической стратегии США был разработан ещё в 1971 г., когда президент Никсон представил Меморандум 144, содержащий политику по отношению к Арктике. В этом меморандуме было выдвинуто три приоритета: сокращение экологических рисков, развитие международного сотрудничества и обеспечение безопасности региона. В 1984 г. Конгресс США одобрил резолюцию «Закон об Арктике и политике 1984

²⁵ «National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive».

г.», в которой перечень приоритетов был сформулирован следующим образом: обеспечение национальной обороны в регионе, расширение рыболовства, финансирование экологических и климатических исследований. В 1991 г. США присоединились к инициированному Финляндией процессу Рованиemi и соответствующему соглашению, а в 1996 г. – к Арктическому Совету.

В США создана специальная группа по Арктической политике, которая является межведомственным органом, представляющим интересы всех ведомств, ответственных за различные направления политики США. В группе председательствует госсекретарь США, и она проводит совещания ежемесячно, что свидетельствует о высокой активности американской администрации в арктическом направлении. По инициативе Совета по качеству окружающей среды и Ведомства по науке и технологиям в 2009 г. была образована целевая группа по адаптации к изменениям климата, в которую были включены представители 20 федеральных агентств. Президент Б. Обама поручил этому органу разработать предложения по мерам адаптации к этим изменениям, которые осуществлялись бы на национальном и международном уровнях. Разработкой программ арктических исследований занимается Арктическая научно-исследовательская комиссия США, а для осуществления связи с научными учреждениями и университетами была создана в 1988 г. некоммерческая организация – Консорциум по арктическим исследованиям. Из последних публикаций по Арктике, вышедших в свет в США, следует упомянуть доклад «Стратегические интересы США в Арктике. Оценка вызовов и новых возможностей для сотрудничества», подготовленный Х. Конли и Дж. Краут и опубликованный в апреле 2010 г. Центром стратегических и международных исследований США²⁶.

В стратегии, обнародованной в начале 2009 г., как это следует уже из её названия, упор сделан на вопросы обеспечения военной безопасности, что подтверждается содержанием документа. Это отличает стратегию США от стратегии ЕС и НАТО,

²⁶ «The U.S. Strategic Interests in the Arctic. An Assessment of Current Challenges and New Opportunities for Cooperation» by H. Conley and J. Kraut, April 2010, Center for Strategic and International Studies.

которые начинают свои основные документы по Арктике с вопросов экологии, изменений климата, интересов коренных народов Севера, многостороннего управления, предотвращения несчастных случаев и т.д. Т.е. приоритеты выстроены различным образом. Уже в первых строках документа США идентифицируют себя как арктическая держава, несмотря на то, что в Арктику выходит лишь один штат из пяти десятков американских штатов. Как это явствует из директивы американского Пре-зидента, США прямо связывают свою внутреннюю и внешнюю безопасность с Арктикой. Важное место занимает также обеспечение свободы судоходства (причём как для гражданских, так и военных судов), определение границ континентального шельфа и морских границ. К приоритетам американской политики относится также энергетика, морское судоходство, защита окружающей среды и международное научное сотрудничество в Арктическом регионе. США признают значение ООН и её специализированных органов, в т.ч. Конвенции ООН по морскому праву, к которой рекомендуют присоединиться. В Директиве отвергается проведение аналогий между Арктикой и Антарктикой. Утверждается, что интересам США соответствует обеспечение свободного прохода по Северным морским маршрутам, включая Северо-Западный проход и Северный морской путь.

В качестве первостепенных целей американской политики в Арктике в Директиве указаны: обеспечение национальной и внешней безопасности; охрана окружающей среды; обеспечение управления природными ресурсами и экономическое развитие региона устойчивым образом; укрепление институтов сотрудничества между восемью арктическими странами; вовлечение коренных народов Севера в принятие тех решений, которые их затрагивают; расширение научных наблюдений и научного сотрудничества в области экологии, осуществляемых на всех уровнях.

В директиве президента США важнейшее место отводится обеспечению военной безопасности, понятие безопасности трактуется в его расширенном понимании, включая энергетическую, транспортную, экологическую и т.д. Свобода мореплавания объ-

является высшим национальным приоритетом, причём эта свобода в американском понимании должна распространяться и на военные суда, подводные лодки, и воздушные суда. США признают Арктический совет в качестве главного международного форума для решения всех вопросов, касающихся региона. Директива высказывается против того, чтобы по Арктике заключался специальный договор аналогично тому, который регулирует взаимные отношения стран в Антарктиде. Тогдашний президент США рекомендовал Сенату ратифицировать Конвенцию ООН по морскому праву, т.к. она позволяет получить международное признание границ континентального шельфа. Нынешний президент США Б. Обама и госсекретарь Х. Клинтон также выступают за ратификацию Конвенции ООН по морскому праву.

В Директиве упоминается о том, что угроза терроризма есть также и в Арктике. В отличие от документов ЕС по Арктике, в которых главный упор делается на экологические вопросы, в американском документе – упор сделан на вопросах безопасности и демаркации границ, а экология упоминается лишь в конце документа.

Слабость арктической стратегии США в том, что у них плохо развит ледокольный флот. Военно-морской флот США превосходит флот 17 других стран вместе взятых, но у них есть только один ледокол, способный ходить по океанам (для сравнения: у России – 18 ледоколов).

США намерены защищать свои национальные интересы в Арктике как самостоятельно, так и в сотрудничестве с другими странами, прежде всего, союзниками по НАТО. Это включает в себя: ракетную оборону, раннее предупреждение, размещение морских и воздушных систем стратегического морского базирования, средств устрашения, присутствие флота для проведения операций на море, обеспечение свободы навигации и воздушного сообщения. В 2004 г. США возобновили соглашение с Данией по радарной станции в Туле в Гренландии, которая является частью их системы раннего предупреждения и которая включает в себя также радарные станции в Британии и на Аляске. В 2008 г. США провели на Аляске военные учения при участии 5 тыс. военнослужащих, 120 самолётов и нескольких военных су-

дов. Арктику постоянно патрулируют американские атомные подводные лодки.

В Директиве говорится, что США будут отражать террористические атаки, криминальные или другие враждебные действия. Усиление человеческой деятельности в Арктике – утверждается в Директиве Президента США – требует от США усиления военного присутствия для защиты своих национальных интересов и защиты своих морских границ в пределах 200-мильной зоны и континентального шельфа, на который распространяется суверенитет США. США провозглашают свободу мореплавания в качестве высшего приоритета своей национальной политики, включая свободу мореплавания по Северо-западному проходу и Северному морскому пути, которые, как полагают в США, должны быть открыты для международного судоходства.

США будут проводить политику, отражающую их национальные интересы путём участия в работе ряда международных организаций, таких как: Арктический совет, Международная морская организация. США участвуют также в международном соглашении по сохранению дикой природы и ряде других международных соглашений. США положительно оценивают сотрудничество в рамках Арктического совета в отношении охраны окружающей среды, обеспечения устойчивого развития Арктики и привлечения коренных народов к процессам принятия решений. Во вспомогательных органах Арктического совета США приняли участие в ряде проектов, касающихся широкого круга вопросов.

Установление границ США на арктическом шельфе, в пределах которых США будут располагать суверенными правами на добычу нефти, природного газа, минералов, а также на улов рыбы и других морепродуктов, имеет критическое значение для обеспечения национальных интересов в области энергетической безопасности, управления природными ресурсами и охраны природной среды. Самым эффективным путём достижения этой цели является присоединение США к Конвенции ООН по морскому праву.

США и Канада тесно сотрудничают в области изучения

строения морского дна и арктических НИОКР. Однако между США и Канадой есть разногласия по поводу границы в море Бофорта, в спорной территории могут располагаться месторождения углеводородов и других минеральных ресурсов. Граница между США и Россией определяется соглашением 1990 г., которое вступит в силу лишь после ратификации его российским парламентом.

США заинтересованы в углублении и координации международного сотрудничества в области науки, а также в обмене научной информацией. Особенно важно для США развивать такое сотрудничество с Российской Федерацией, Северным Советом и Европейским полярным институтом. Проводить научные наблюдения и исследования в Арктике – очень дорого, кроме того, важна полнота собираемой информации, которую невозможно обеспечить без международного сотрудничества. Обмен научной информацией необходим для прогнозирования изменений климата и состояния окружающей среды. США уже осуществили значительные инвестиции в инфраструктуру, необходимую для сбора в Арктике данных о состоянии экологии. США приветствует присоединение всех арктических стран к сбору такой информации в целях создания циркумполярной сети наблюдений.

Приоритетами США в области морского транспорта в Арктике являются обеспечение надёжной и безопасной навигации, защита морской торговли и окружающей среды. Безопасность мореплавания в Арктических морях зависит от инфраструктуры, навигационных услуг, организации поиска и спасания, предупреждений о ледовой опасности, применения эффективных стандартов судоходства и мер по защите морской среды. Поиск и спасание требуют сотрудничества между государственными органами и службами разного уровня, участия местного населения, коммерческих участников, добровольцев, требуют налаживания научного и международного сотрудничества. Безопасное судоходство в Арктике требует соблюдения норм, разработанных в Международной морской организации. Возможно, потребуются пересмотреть или разработать новые нормы и стандарты (в т.ч. стандарты: по шуму, допустимому для коммерческо-

го судоходства, по страхованию, по возможному загрязнению морской среды нефтью и другими опасными загрязнителями и т.д.).

США и Канада расходятся во мнениях относительно статуса Северо-западного пролива. Канада рассматривает его как свой внутренний маршрут, соответственно она полагает, что иностранные суда должны получать у канадских властей разрешение на проход через него, и они должны исполнять канадские законы. США же полагают, что этот пролив носит международный характер, т.к. он связывает два океана, и иностранные суда имеют право транзитного прохода. США и Канада достигли договорённости временного характера о том, что власти США будут каждый раз уведомлять канадские власти о прохождении американских судов через этот пролив, а Канада каждый раз будет давать такое разрешение.

США заинтересованы в экономической и энергетической безопасности, обеспечении устойчивого развития. Изменение климата существенно влияет на население Арктики, в т.ч. на его коренных жителей. В Арктике содержатся значительная часть ещё не разведанных энергетических ресурсов. Соответствующие геологические изыскания следует проводить экологически безопасным образом, принимая во внимание интересы коренного населения, а также принципы транспарентности рынка. Ресурсами континентального шельфа следует распоряжаться разумным образом на условиях сотрудничества с другими арктическими странами.

Так же как и другие арктические страны, США признают, что природа Арктики носит уникальный характер и она очень уязвима. Несмотря на расширение научных исследований, Арктика остаётся плохо изученным регионом. Площадь ледников сокращается, береговая линия подвергается эрозии. Усиливается загрязнение, но данных о состоянии окружающей среды – не достаточно. Влияние изменений климата и расширения хозяйственной деятельности на природную среду ещё не исследовано в достаточной мере. Принятие решений – как справедливо полагает американский президент – должно базироваться на соответствующей научной и социально-экономической информации.

Поэтому её сбор является приоритетом американской политики в Арктике. Например, чтобы осуществлять эффективное управление природными ресурсами Арктики, необходимо понимать, как изменение климата влияет на состояние экологических систем. США поддерживают применение в Арктике общих принципов управления рыболовством, определённых в Соглашении 1995 г. относительно выполнения положений Конвенции ООН по морскому праву от 1982 г., касающихся сохранения рыбных ресурсов. США против незаконного улова рыбы и за обеспечение адекватного контроля в целях сохранения биологических ресурсов Арктики. По мере таяния льдов, загрязняющие вещества будут освобождаться из льда, и это будет усиливать загрязнение окружающей природной среды, негативно влияя на рыбные ресурсы.

* * *

Директива американского президента США, определяющая стратегию страны в Арктике, вышла вскоре после опубликования Арктической стратегии ЕС и норвежской стратегии для Крайнего Севера. Этому направлению американской политики был присвоен высший приоритет. Стратегия США строится на том, что расширение военного присутствия США в Арктике необходимо для обеспечения американского суверенитета в этой части мира, а также для гарантии свободы мореплавания в арктических водах, как для коммерческих, так и военных судов США.

Несмотря на призыв Дж. Буша младшего, США до сих пор не ратифицировали Конвенцию ООН по морскому праву, хотя признают её в качестве юридической базы для развития международного сотрудничества. Больше всего вызывает у США возражение создание Международного органа по морскому дну, который в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву обладает правом решать международные территориальные споры. Некоторые политики считают, что подчинение США решениям такой комиссии означало бы ограничение суверенитета страны.

США прямо связывают с Арктикой обеспечение своей национальной безопасности и выражают готовность защищать свои интересы в этом регионе с применением военных средств.

Директива Президента США утверждает, что роль Арктики в обеспечении энергетических потребностей страны будет возрастать, именно здесь находится большая часть ещё не открытых запасов углеводородов. Директива утверждает, что разрабатывать природные ресурсы Арктики следует на рыночных принципах, но экологически устойчивым образом с учётом интересов местного населения.

1.7. Арктическая политика Финляндии

Финляндия позиционирует себя как арктическую державу, т.к. $\frac{1}{3}$ часть её территории находится за Северным полярным кругом. Однако, фактически она, так же как и Швеция не имеет прямого выхода в северные моря. Финляндия принимает участие в нескольких международных организациях и форумах, которые направлены на Арктику. Её стратегия определяет цели и инструменты финской политики в области безопасности региона, окружающей среды, экономики, инфраструктуры, коренных народов, международных организаций и арктической политики ЕС. Финляндия предлагает усилить значение Арктического совета путём регулярного проведения саммитов арктических стран, а также усилить влияние на его деятельность ЕС путем принятия его в эту организацию. Еще одно предложение Финляндии – учредить европейский центр информации по Арктике, который предлагается разместить в городе Рованиemi в финской Лапландии. Последнее предложение получило поддержку Европейского парламента.

Финляндия – одна из восьми арктических стран-учредителей Арктического Совета, которая – как и Норвегия – выступает за налаживание более тесного сотрудничества с Российской Федерацией по проблемам Арктики. Внешняя политика Финляндии отличается инициативным характером, ей часто удается выступать на мировой арене в качестве координатора сотрудничества между рядом государств, достаточно упомянуть Хельсинское совещание по сотрудничеству и безопасности в Европе и Северное измерение политики ЕС. В 1989 г. Финляндия выдвинула предложение провести конференцию арктических стран, посвященную охране окружающей среды в Арктике. Эта конференция привела к развитию постоянного сотрудничества, кото-

рое получило название «процесс Рованиеми». Этот процесс послужил своеобразной предтечей Арктического совета. Позднее вопросы охраны окружающей среды стали главной сферой деятельности этого органа, созданного в 1996 г.

Финляндия имеет немалый опыт в налаживании многостороннего арктического сотрудничества. Ещё в 60-х гг. прошлого века началось её взаимодействие с другими странами Северной Европы в районе так называемого «Северного Калотта», где соприкасаются границы Финляндии, Норвегии и Швеции. В 1993 г. она была одним из учредителей Совета Баренцева/Евро-арктического региона (СБЕР). Финляндия способствовала повороту ЕС в сторону Севера при помощи политики «Северного измерения».

Финляндия обладает значительными экспертными возможностями в развитии сотрудничества в полярных и приполярных районах. В Лапландии действуют несколько биологических станций, изучающих проблемы экологии. При Лапландском университете в Рованиеми создан Арктический центр, который осуществляет междисциплинарные исследования. Финляндия предлагает на его базе создать Арктический информационный центр ЕС. Финляндия поддерживает заявку ЕС получить возможность участия в работе Арктического совета. В Оулу существует научный центр по проблемам медицины и здравоохранения в арктических условиях.

Финляндская Арктическая стратегия была опубликована в декабре 2010 г.²⁷ Она разработана по четырём главным направлениям: окружающая среда и климат; экономическая деятельность и ноу-хау; транспорт и инфраструктуры, коренные народы Севера. Перед опубликованием этого документа финское правительство образовало Консультативный комитет по арктическим делам при правительстве. Хорошо структурированная и в деталях проработанная финляндская стратегия делает упор на глобальных перспективах Арктического региона. В ней подчёркивается важность сохранения стабильности и мирного характера региона; признаётся существование угроз уязвимой природной среде Арктики; отдаётся приоритет развитию морского судо-

²⁷ «Suomen Arktinen Strategia».

ходства и соответствующей инфраструктуры; поддерживается участие коренных народов в международном сотрудничестве. Арктический Совет рассматривается Финляндией в качестве главного форума для развития сотрудничества в этом регионе.

Особенностью финляндской стратегии является то, что она рассматривает арктическое сотрудничество как продолжение политики Северного измерения. Министр иностранных дел Финляндии Александр Стубб в своей речи, произнесённой в июне 2010 г. сказал, что Арктика – это регион не конфронтации, а кооперации, и здесь нет альтернативы международному сотрудничеству. Козырями Финляндии при развитии арктического сотрудничества является финский опыт в строительстве ледоколов; общепризнанна её роль в разработке и реализации политики Северного измерения и в масштабном сотрудничестве с Россией.

Финская промышленность разработала современные технологии в таких областях как производство оборудования для работы в арктических условиях, например, полупогружаемые платформы для добычи нефти и газа на шельфе, технологии, направленные на охрану окружающей среды и т.д. Она имеет опыт создания объектов арктической инфраструктуры, а также транспорта и навигации в арктических водах.

Особое внимание в Финляндии уделяется проблемам малочисленных коренных народов Севера, прежде всего, саамов (лопарей). Финляндия ставит целью улучшение условий жизни этой народности и её полного вовлечения в устойчивое развитие Арктики. Финны активно участвуют в деятельности Саамского совета, где представлены Норвегия, Финляндия, Швеция и Россия.

Вопросы развития арктических районов в Финляндии поставлены на уровень общенациональной политики с привлечением частного сектора. На государственном уровне за сотрудничество в Арктике отвечают Министерство иностранных дел, выступающее в роли координатора деятельности в этой области и министерство охраны окружающей среды, которое отвечает за деятельность четырёх рабочих групп Арктического совета.

Осознавая себя малой европейской страной, Финляндия старается действовать в крупных международных вопросах, опира-

ясь на своё участие в таких организациях, как ЕС, СБЕР, Арктический Совет, Северное измерение, Северный Совет и Совет министров северных стран. Финляндия – это единственная страна на Севере Европы, которая имеет значительный объём торговли с Россией. В этой связи Финляндия позиционирует себя на Западе как эксперт по вопросам сотрудничества с Россией. Вместе с тем, не стоит переоценивать самостоятельность Финляндии, в большинстве случаев она придерживается солидарной позиции со своими партнёрами в ЕС. Финляндия выступает за контролируемую эксплуатацию природных ресурсов Арктики, принимая во внимание интересы будущих поколений, последствия для окружающей среды и коренных народов Севера.

Финляндия озабочена тем, что усиление судоходства в северных морях влечёт за собой угрозы для экологии Арктики, а также тем, что регулирование судоходства, навигационные услуги, службы поиска и спасения в настоящее время не адекватны возрастающим потребностям. Например, современные технологии не позволяют эффективно бороться с разливами нефти, особенно в арктических морях. Финляндия полагает, что Международная морская организация (ИМО) и Конвенция ООН по морскому праву создают достаточную юридическую основу для решения всех вопросов, касающихся навигации в Арктике. Финляндия участвует в разработке соответствующих мер регулирования в рамках ИМО и в Арктическом совете. Финляндия считает, что наблюдение за навигацией в Арктике и сотрудничество между соответствующими органами стран – это та область, в которой её опыт судоходства в ледовых условиях может принести заметную пользу. В ЕС в 2010–2011 гг. реализуется программа «МАРСУНО» (MARSUNO), которая изучает возможности сотрудничества между навигационными службами стран-участниц. Финляндия принимает участие в сотрудничестве такого рода, организованном тремя странами: Россией, Финляндией и Эстонией в Финском заливе. Финская точка зрения состоит в том, что опыт, полученный на Балтике, можно применить и в Арктике. Страна участвует в спутниковой системе навигации Галилео, реализуемой под эгидой Европейского космического Агентства, которая позволяет повы-

сить безопасность судоходства и оказать необходимую помощь в экстренных слу-чаях. Финляндия считает важным сотрудничество также с российской системой ГЛОНАСС.

Финляндия положительно оценивает тот факт, что в работе Арктического совета участвуют представители коренных народов Севера (8+). Она полагает, что важно укреплять координацию работы этого совета с другими региональными советами, прежде всего, со СБЕР, с Региональным советом Баренцева региона, Советом министров Северных стран и Северным измерением, а также с программами ЕС (прежде всего, имеется в виду программа Интеррег IV).

Несмотря на то, что в ходе академических дискуссий неоднократно высказывалось мнение, что необходимо разработать специальный режим регулирования для Арктики²⁸, в Финляндии считают, что современный юридический и договорный базис (Конвенция ООН по морскому праву) вполне достаточен для решения всех арктических вопросов. Финляндия исходит из того, что на двух заседаниях министров арктических стран (первое из которых состоялось в Илулиссате в 2008 г., а второе – в Квебеке в 2010 г.) министры всех арктических стран подтвердили свою приверженность решению арктических вопросов мирным путём в соответствии с международным правом. ИМО занимается вопросами безопасности на морях и океанах, состояния морской среды, технического сотрудничества, а также юридическими вопросами. По мнению Финляндии желательно использовать в Арктике лучший опыт, полученный в ходе развития Балтийского сотрудничества, в частности, моделью может служить Хельсинская комиссия по охране морской среды на Балтике (ХЕЛКОМ).

По мнению финской стороны, следует гармонизировать морские стандарты и организовать контроль над их соблюдением, например, целесообразно гармонизировать классы ледоколов²⁹. Финляндия уже активно участвует в программе ИМО по разработке полярного кодекса, который предназначен для регулиро-

²⁸ С такой идеей выступал одно время европейский парламент, но позже он отказался от неё.

²⁹ Финляндия – мировой лидер в строительстве ледоколов.

вания судоходства в Арктике.

Определённый интерес представляют финские оценки различных международных договоров и деятельности международных организаций. Арктический совет первоначально был создан с целью обеспечения устойчивого развития Арктики и охраны окружающей среды, но затем его деятельность постепенно стала расширяться. При нём действует шесть экспертных групп, которые готовят рекомендации для обсуждения в ходе заседаний. В рабочих группах Совета обсуждается широкий круг вопросов. Например: влияние экологии на здоровье населения; экологические последствия применения опасных и ядовитых веществ; состояние озонового слоя в верхних слоях атмосферы; способы защиты арктической флоры и фауны; мероприятия по предупреждению несчастных случаев и чрезвычайных ситуаций в арктических регионах; риски экологических катастроф; меры, необходимые для их предотвращения и т.д.

По мнению Финляндии, несмотря на то, что решения Арктического совета имеют рекомендательный характер, они обладают большим политическим весом. Первоначальный импульс созданию Арктического Совета дала именно эта страна, которая стала в 1991 г. инициатором процесса Рованиеми. Эту инициативу подхватила Канада, которая организовала конференцию, закончившуюся принятием в 1996 Оттавской Декларации и решением создать регулярно действующий орган – Арктический Совет.

Финляндия считает целесообразным изучить международные соглашения, распространяющиеся на Арктику, с тем, чтобы выявить имеющиеся пробелы и возможные противоречия. Финляндия предложила время от времени созывать Арктический совет на уровне глав правительств и государств (саммиты), а также она выступает за создание постоянного секретариата Совета.

Финляндия положительно оценивает деятельность СБЕР и политику Северного Измерения. СБЕР с 1993 г. организует региональное и приграничное сотрудничество. Его особенностью является организация работы одновременно на уровне центральных, региональных и местных властей. Так же как и в Арктическом Совете, в его работе участвуют представители коренных

народов. Работе СБЕР содействует двенадцать рабочих групп по конкретным направлениям сотрудничества (экология, здравоохранение и предотвращение контактных болезней, транспорт и логистика, экономическое сотрудничество, туризм, сотрудничество между таможенными и т.д.). Четыре страны-участницы СБЕР работают в направлении развития сотрудничества в целях проведения в необходимых случаях операций по спасению. СБЕР приступил в 2009 г. к программе «Оценка перспектив судоходства в арктических морях».

Основным недостатком СБЕР, по мнению Финляндии, является ограниченность финансирования, а его политическая роль определяется тем, что он выражает коллективную волю региона, которую должен учитывать ЕС при разработке и реализации своей арктической политики. Финляндия полагает, что необходимо улучшать координацию работы Арктического Совета, Северного измерения, СБЕР, а также региональных программ ЕС, некоторые из которых направлены на европейский север, включая Российскую часть (например, Карелию, Кольский полуостров и т.д.). При помощи программ ЕС политическая воля северо-европейского региона трансформируется в конкретные проекты в рамках Северного измерения.

По финским данным, Совет министров Северных стран (СМСС) участвует в финансировании проектов Арктического Совета и СБЕР, выделяя на эти цели 1,2 млн евро в год. Совет министров Северных стран финансирует также Совет Северного Калотта, деятельность которого распространяется на северные регионы Норвегии, Швеции и Финляндии. В рамках Совета министров Северных стран с 1971 г. организуются заседания отраслевых министров стран-участниц по 10 направлениям. Раз в два года проходят заседания на уровне глав правительств. Решения принимаются на основе консенсуса и носят обязательный характер. Совет министров Северных стран имеет статус наблюдателя в Арктическом Совете. Приоритетом его деятельности на период 2010–2012 гг. является устойчивое развитие Арктики.

Политика Северного измерения была пересмотрена в 2006 г. в период финского председательства. Политика ЕС, направленная на европейский Север, была трансформирована в общую

политику четырёх равноправных партнёров: ЕС, России, Норвегии и Исландии. Этот инструмент служит важным звеном стратегического партнёрства между этими странами. В его рамках были разработаны новые механизмы регионального сотрудничества в форме партнёрств. Всего было создано четыре партнёрства: по экологии (2001 г.), в области здравоохранения и социального благополучия (2003 г.), по транспорту и логистике (2009 г.), по культуре (2010 г.). С финансовой точки зрения наибольшее развитие получило партнёрство по экологии, которое в основном направлено на северо-запад России. С 2009 г. работает Институт Северного измерения – это система сотрудничества между 15 университетами стран-участниц, а также Беларуси, которые занимаются исследованиями, важными для реализации региональной политики. Финляндия рассматривает политику Северного измерения как важнейший инструмент сотрудничества с Россией.

По мнению финской стороны, ЕС должен распространить на регион СБЕР свою структурную и транспортную политику, потому что он является окном в Арктику. В регионе уже налажено экологическое сотрудничество, которое можно распространить на Арктику. Две страны-участницы СБЕР: Норвегия и Россия – основные поставщики углеводородов в ЕС. Финское правительство полагает, что роль Арктики в обеспечении энергетических потребностей ЕС будет возрастать, т.к. собственные нефтегазовые ресурсы ЕС сокращаются. Финляндская сторона полагает, что сотрудничеству с Норвегией и Россией следует придать приоритетный статус потому, что в Баренцевом море располагаются два крупных месторождения углеводородов: поднятие Федынского и Штокмановское месторождение. Арктическую политику ЕС и сотрудничество в Баренцевом регионе следует рассматривать в контексте отношений с Россией и перспектив создания общих пространств между ЕС и РФ. Финляндия подчёркивает, что Россия уже является стратегическим партнёром ЕС.

Характерная особенность финской арктической стратегии состоит в том, чтобы рассматривать Северное измерение как основной инструмент реализации арктической политики ЕС. СБЕР

и Совет министров северных стран уже участвуют в Северном измерении, а США и Канада имеют статус наблюдателя. Преимущество Северного измерения, по мнению Финляндии, в том, что оно позволяет связать внутренние и внешние аспекты политики ЕС. Северное измерение фактически охватывает все арктические страны в отличие от Арктического Совета, где ЕС не представлен. По мнению Финляндии следует развивать «Арктическое окно» в Северном измерении³⁰. Осло выделяет четыре элемента.

1) Учёт специфики Арктики как удалённого региона с уязвимой природой и низкой плотностью населения. Экологическое партнёрство в рамках Северного измерения уже разработало механизмы такого сотрудничества, включая финансирование. В его рамках осуществляются проекты по обеспечению радиационной безопасности в арктических регионах (на Кольском полуострове, в Архангельской и Мурманской областях и т.д.). Мандат партнёрства по экологии действителен до 2017 г. Партнёрство по здравоохранению и социальному благополучию учитывает интересы коренных народов севера. По инициативе России в рамках Северного измерения изучаются возможности сотрудничества в области телемедицины. Партнёрство по культуре включает культуру коренных народов Севера. Партнёрство по транспорту и логистике содействует развитию транспортной инфраструктуры в арктических регионах. Оно охватывает вопросы безопасности на транспорте в Баренцевом регионе, что позволяет продлить транспортную сеть ЕС на север.

2) В рамках Северного измерения следовало бы более полно использовать статус наблюдателя, которым обладают США и Канада, полагает финская сторона.

3) Следует усилить координацию СБЕР, Арктического Совета и Северного измерения. Такие совещания координационного характера уже проводятся, их следует сделать более регулярными. Четыре партнёрства Северного измерения следует развивать в арктическом направлении, полагает финское правительство.

4) Программы ЕС, направленные на развитие регионально-

³⁰ Понятие «Арктическое окно» было введено в политику Северного измерения в 2002 г., и оно вошло в обновлённую концепцию Северного измерения, принятую в 2006 г.

го и трансграничного сотрудничества, можно использовать более эффективно в целях достижения целей, которые будут поставлены перед «Арктическим окном» в Северном измерении.

Исходной позицией Финляндии является утверждение, что Северное измерение уже имеет арктическую составляющую. Реализуемая с 2010 г. программа ЕС по трансграничному сотрудничеству в Баренцевом регионе (ENPI CBC) фактически является программой сотрудничества между Россией и ЕС в Арктике. Эта программа явилась первой для ЕС, в которой сведены вместе финансовые средства, предназначенные для реализации внутренних и внешних целей политики ЕС. Эта программа также явилась первой, в которую Россия вложила значительные финансовые ресурсы (105 млн евро). Программы ЕС Интеррег IV и трансграничная программа (ENPI CBC) распространяются своим действием на значительные территории в Арктике от Гренландии до Новой Земли.

Роль ЕС в Арктическом сотрудничестве финское правительство видит следующим образом: ЕС должен глубже учитывать специфику Арктического региона; ЕС следует принять в Арктический совет в качестве постоянного наблюдателя; Северное измерение должно стать главным инструментом проведения Европейским Союзом арктической политики³¹. Три страны (Дания, Швеция и Финляндия) из восьми стран-членов Арктического совета являются членами ЕС. Ещё две страны (Норвегия и Исландия) входят в единое европейское экономическое пространство (ЕЭП)³². Ещё один аргумент состоит в том, что Арктика – важна для будущего всей Европы: для энергетики, обеспечения рыбой, развития туризма и т.д. Европейская комиссия разработала в 2006–2009 гг. ряд документов по Арктике, которые заложили основу арктической политики ЕС при участии Финляндии.

По оценке Финляндии Комиссия ЕС ставит перед арктической политикой три важнейшие цели: охрана окружающей среды; содействие использованию природных ресурсов устойчивым

³¹ Это мнение пока не получило отражения в документах ЕС по арктической политике. ЕС.

³² Гренландия вышла из ЕС в 1985 г., а норвежский архипелаг Шпицберген не входит в единое экономическое пространство.

образом; налаживание многостороннего управления сотрудничеством в Арктике на основе Конвенции ООН по морскому праву. Для ЕС важно также наблюдать за изменением климата, обеспечить учёт интересов коренных народов, развивать арктические научные исследования. ЕС предполагает создать Арктический информационный центр, который Финляндия согласна разместить у себя в стране.

Финляндия разделяет точку зрения Комиссии ЕС, что открытие новых транспортных маршрутов в Арктике не должно сопровождаться дискриминационной практикой путём взимания различных обязательных сборов, которые осуществлялись бы прибрежными странами; при этом должны быть обеспечены права, которые гарантируются международным морским правом. Целесообразно усилить системы наблюдения за судоходством в Арктике, наладить сотрудничество между национальными службами слежения, поиска и спасения на водах, а также необходимо развивать соответствующую инфраструктуру. В ходе развития арктической стратегии ЕС, по мнению Финляндии, следует уделить внимание следующим положениям.

1) ЕС должен поддерживать позиции, занимаемые странами-членами ЕС в разных международных организациях по вопросам, касающимся Арктики.

2) Следует произвести оценку значения энергетических ресурсов Арктики для обеспечения энергетической безопасности ЕС.

3) В Рамочной программе научных исследований ЕС следует учитывать арктические исследования, более того, им следует придать приоритетный характер.

4) Принятию в ЕС каких-либо решений по Арктике должен предшествовать анализ возможных последствий, особенно для экологии и климата.

5) В политике ЕС следует уделить внимание контролю и наблюдению за распространением опасных веществ и субстанций в Арктике.

6) Рыболовство в Арктике следует развивать устойчивым способом. ЕС должен участвовать во всех соглашениях, регулирующих рыболовство в Арктическом регионе. Финляндия заин-

тересована в Северо-Атлантической организации по охране лососевых рыб.

7) ЕС должен охранять природу Арктики совместно с коренным населением, надо поддерживать постоянный диалог с его представителями, оказывать им поддержку через региональные и трансграничные программы.

8) Арктика занимает центральное место в сотрудничестве ЕС с США, Канадой и Россией, а также в связях с Китаем, Японией и Южной Кореей.

9) ЕС должен найти пути для оказания влияния на деятельность Арктического совета.

На основе анализа своей арктической стратегии Финляндия делает следующие выводы о необходимых действиях (по каждому пункту назначены ответственные министерства):

– Следует глубже учитывать специфику Арктики при обсуждении экологических проблем (особенно, в отношении изменения климата) и в переговорах о международном сотрудничестве с учётом рекомендаций Арктического совета и учёта международных научных данных, которые следует использовать как основу для принятия решений.

– Надо усилить арктические научные исследования по созданию региональных климатических моделей на долгосрочную перспективу. Надо также усилить координацию научно-исследовательских работ и наладить сотрудничество между системами наблюдения; повышать радиационную безопасность, особенно на Кольском полуострове, поддерживать готовность к осуществлению необходимых действий в случаях радиационного загрязнения.

– Усилить роль Финляндии как международного эксперта по арктическим наукам. В этих целях надо усилить в стране финансирование науки, образования, разработки новых технологий и продуктов. Чтобы усилить компетенцию в области арктических вопросов, Академия наук Финляндии разработала арктическую программу, ориентированную на мультидисциплинарные и междисциплинарные исследования, а также на международное научное сотрудничество.

– Финляндия обладает значительным опытом в области аркти-

тического судоходства и судостроения. Надо усилить государственную поддержку финским фирмам, чтобы они могли принимать участие в проектах Баренцева сотрудничества, оказывать содействие развитию экспорта и интернационализации. Финская организация содействия экспорту «Финпро» должна усилить своё присутствие в регионе СБЕР, открыть постоянное отделение в Мурманске и открыть экспортный центр в Норвегии.

– Содействовать развитию хозяйственной деятельности в Баренцевом регионе и Арктике путём развития транспорта и логистики, развивать новые транспортные маршруты в сотрудничестве с соседними странами через соответствующее партнёрство Северного измерения.

– Надо гармонизировать международные регламенты по безопасности судоходства в Арктике. В этих целях надо использовать положительный опыт, приобретённый на Балтике, например, совместную с Россией и Эстонией систему наблюдения за судоходством в Финском заливе, а также опыт Хельсинской комиссии (Хелком).

– Обеспечить участие представителей коренных народов при обсуждении всех вопросов, касающихся условий их жизни и предоставить необходимые для этого ресурсы. Содействовать улучшению условий их жизни через деятельность Арктического совета и СБЕР.

– Арктический совет является главным инструментом международного сотрудничества в Арктике. Следует принять ЕС в качестве наблюдателя. Целесообразно время от времени проводить заседания на уровне премьеров и глав правительств.

– Усилить роль СБЕР в ЕС. СБЕР – это голос региональных участников. Надо улучшить координацию деятельности, осуществляемой в рамках Северного измерения, СБЕР и Арктического совета, а также программ ЕС.

– Надо усилить присутствие Финляндии на северо-западе России, преобразовать представительство в Мурманске в консульство.

– Фонды, предназначенные для соседних стран и регионального сотрудничества, следует частично использовать для арктического сотрудничества.

– ЕС следует более глубоко учитывать специфику арктического региона при разработке разных направлений политики и усилить свой вклад в развитие арктического региона. ЕС следует придать официальный статус в Арктическом совете, развивать «Арктическое окно» в Северном измерении, учредить Арктический информационный центр в Лапландском университете. Северное измерение следовало бы превратить в главный инструмент реализации арктической политики ЕС.

* * *

Финляндия опубликовала свою арктическую стратегию позднее, чем многие другие арктические страны, однако, финский документ отличается исключительно глубокой проработкой, чётко выраженная ориентация на национальные интересы и продуманная увязка с участием Финляндии в ряде региональных советов (Арктический Совет, СБЕР, Совет министров Северных стран, СГБМ) и в ЕС.

Основой финской арктической стратегии является её согласование с политикой Северного измерения, которое должно служить своеобразным стержнем. Финляндия, наряду с Данией, выступает за открытие в Северном измерении «Арктического окна». Это создаёт возможности для использования средств и организационных возможностей ЕС для реализации целей регионального значения, усиления роли Северного измерения – любимого детища финской политики. Финляндия весьма последовательно использует своё участие в ЕС для вывода своих национальных и региональных целей на коммунитарный уровень. Этот же алгоритм был в своё время удачно использован при разработке концепции и начальной стадии реализации Северного измерения. Несколько лет Финляндия пытается добиться от Комиссии ЕС, чтобы выделить в бюджете ЕС финансирование политики Северного измерения отдельной строкой. В настоящее время финским козырем является растущий интерес ЕС к Арктике, благодаря чему Финляндии, возможно, удастся добиться увеличения финансирования Северного измерения.

Финляндия поддерживает принятие ЕС в Арктический совет в качестве постоянного наблюдателя, т.к. это поможет ей сильнее увязать Северное измерение с деятельностью Арктическо-

го совета.

Финляндия выступает за обеспечение свободы судоходства в арктических морях. Она также против установления обязательной платы за шкиперскую проводку по фарватеру, сопровождение ледоколами и другие транспортные сборы, что, по её мнению, может быть использовано в качестве дискриминационных мер, ограничивающих свободу судоходства. Финляндия полагает, что её компании могут осуществлять такие функции самостоятельно. С точки зрения интересов России, важно, что Финляндия признаёт за Россией право контроля над Северным морским путём, что не противоречит действующему международному праву.

Финская политика отличается инициативным характером, который, в частности, проявился в её предложениях по налаживанию международного сотрудничества в рамках Северного измерения и Арктического совета (процесс Рованиеми). Финляндия намерена сыграть активную роль в арктической политике ЕС, т.о. Северное измерение может поглотить арктическую политику ЕС. Эта позиция разделяется Данией, т.к. обе страны рассчитывают использовать ресурсы ЕС в выгодном для них направлении. Финляндия рассчитывает усилить своё присутствие в Арктике на основе её признания в ЕС экспертом по арктической проблематике, сотрудничеству с Россией, по вопросам северного судоходства; ледокольного судостроения и судоходства в арктических водах; технологий строительства в полярных условиях.

1.8. Арктическая политика Швеции

Швеция, как и другие североевропейские страны, строит свою политику в Арктике на основе своего участия в Арктическом совете, СБЕР, Северном измерении, Совете министров Северных стран, ЕС и его региональных программах, активно участвуя во всех организуемых ими мероприятиях. Швеция поддерживает вступление ЕС в Арктический Совет в качестве постоянного наблюдателя. Осознавая ограниченность своего военно-экономического потенциала, также принимая во внимание усиление активности всех арктических держав, скандинавские страны и Финляндия проявляют стремление к усилению соли-

дарности в разработке и реализации общей арктической стратегии. Наибольшую заинтересованность и готовность к практически действиям в военной сфере в рамках Арктического региона демонстрируют Швеция и Норвегия.

Североевропейские страны Северного Совета приняли решение создать объединённые ВВС и ВМС для патрулирования своих границ в Арктике, а также неба над Исландией. Принято решение о создании отряда быстрого реагирования и использовании единой спутниковой системы. ВВС и ВМС Швеции и Норвегии составят основу нового военного блока. Полностью программу планируется осуществить к 2014 г. Т.о. североевропейские страны надеются поддержать свои претензии на арктические ресурсы.

Швеция, будучи одним из крупнейших экспортёров продукции военного назначения, рассчитывает, по-видимому, расширить рынок сбыта вооружений собственного производства. Участие в совместных вооружённых силах североевропейских стран, возможно, рассматривается как подготовка Швеции и Финляндии к вступлению в НАТО, такое военное сотрудничество в будущем поможет им обосновать своё присоединение к этому военному блоку. В этих двух странах имеются политические силы, выступающие за присоединение к атлантическому военному альянсу³³. Уже сейчас Швеция регулярно участвует в зарубежных операциях НАТО: на Балканах, в Афганистане и в Африке.

Швеция приступила к разработке своей арктической стратегии позже, чем её партнёры по Северному Совету. В этом, по-видимому, сыграли роль следующие факторы. Во-первых, Швеция не имеет прямого выхода в арктические моря, следовательно, не может юридически претендовать на выделение ей хозяйственной зоны в Арктике, в рамках которой она обладала бы исключительными правами. Во-вторых, Швеция, в отличие от Дании и Норвегии, не обладает технологиями добычи углеводородов с морского дна. В-третьих, Швеция разработала и успешно реализует 15-летнюю программу декарбонизации своей экономи-

³³ Темы «Швеция и НАТО» и «Финляндия и НАТО» освещены в монографии: «Северная Европа – регион нового развития». Под ред. Дерябина Ю.С. и Антиюшиной Н.М. М., «Весь мир», 2008 г. С. 419-436.

ки. Ей уже удалось заметно снизить зависимость своей энергетики от углеводородов: доля нефти и газа в качестве топлива для ТЭЦ снизилась с $\frac{2}{3}$ в начале 1970-х гг. до $\frac{1}{3}$ в настоящее время. Сейчас она предпринимает ряд мер по переводу своего наземного транспорта на альтернативные виды топлива и тоже весьма успешно. В Швеции уже функционирует железнодорожная ветка, обслуживаемая тепловозом, который работает на биотопливе. Этот вид топлива производится на двух заводах из многочисленных бросовых отходов, которые образуются в деревообрабатывающей и пищевкусовой промышленности, сельском и коммунальном хозяйстве, на предприятиях общественного питания и т.д. Всё большее число автомобилей, вновь вводимых в эксплуатацию, двигается, благодаря гибридным двигателям, которые могут работать как на бензине, так и на альтернативном топливе (чаще всего используется этанол или биотопливо).

Шведское правительство ввело ряд экономических мер, которые направлены на стимулирование применения экологически чистого топлива, а именно: ввело налоговые льготы для «зелёных» автомобилей, поддерживает более низкие цены на этанол по сравнению с ценами на бензин (хотя в производстве он обходится дороже) и т.д. Швеция прочно перешла на интенсивный путь развития, и его преимущества хорошо осознаются на политическом и хозяйственном уровне. В-четвёртых, Швеция по экономическим и географическим причинам больше заинтересована в сотрудничестве в рамках Балтийского региона (СГБМ), чем в Арктической зоне.

Всё это снижает готовность Швеции включаться в «гонку» за арктическими углеводородными ресурсами. Не имея прямого выхода в Арктические моря, Швеция предпочитает проводить солидарную политику со своими партнёрами по Северному Совету и ЕС. В частности, три скандинавские страны выработали общую программу председательства в Арктическом Совете, которая последовательно реализуется в период с 2006 г. по 2013 г.

Швеция выбрала в качестве приоритетов в Арктике изучение изменений климата, экологическую ориентацию политики, устойчивое использование арктических природных ресурсов, гуманитарное измерение, учёт интересов коренных народов, раз-

витие позитивного сотрудничества между странами-участницами Арктического совета, соблюдение международного права, прежде всего, Конвенции ООН по морскому праву. Особое внимание следует уделять языкам коренных народов, которым угрожает исчезновение, а также подготовке второго доклада по человеческому потенциалу Арктики.

Швеция в период своего председательства в Арктическом совете намерена проводить линию на научное обоснование политики и всех практических действий, а также следить за реализацией ранее принятых решений. Швеция выступает за установление жёстких экологических стандартов и усиление требований по уменьшению эмиссии тепличных газов, за исключение из возможной хозяйственной деятельности природоохранных зон, уменьшение химического загрязнения Арктики, за сохранение биологического разнообразия животного и растительного мира (в т.ч. с помощью разработки международной Конвенции по этому вопросу). Особое внимание следует уделить, по мнению шведской стороны, изучению влияния геологической разведки и добычи углеводородов на арктическую природу. Швеция, наряду с другими скандинавскими странами придерживается эко-системного подхода.

Совершенствование работы Арктического совета Швеция связывает с решением следующих вопросов: создание постоянного секретариата; разработка стратегического плана по коммуникациям; предоставление населению информации по развитию сотрудничества и экологической ситуации в Арктике; регулярное проведение заседаний отраслевых министров, ответственных за реализацию соответствующих решений; улучшение координации действий между Арктическим Советом, СБЕР, Северным Советом, Советом министров Северных стран, программами ЕС, прежде всего, Северным измерением.

Впервые контуры шведской арктической политики были обрисованы шведским министром иностранных дел – Лайлой Фривальдс в сентябре 2004 г. на встрече в Арктическом институте в Исландии. Тогда она сделала упор на Арктический совет, интересы коренного населения – саамов, а также необходимость развития добывающей промышленности на Севере т.о., чтобы это

не наносило вреда природе и биологическому разнообразию.

Швеция проводит полярные исследования путём проведения наблюдений со спутников и ледокола Оден, предназначенного для проведения научных исследований. Шведская академия наук содержит научную станцию на Севере в Абиско. Швеция намерена также построить две подводные лодки и использовать их для наблюдений за полярной морской средой. Швеция предполагает также сотрудничать с другими североевропейскими странами в наблюдении за Арктикой с воздуха.

Шведская арктическая стратегия³⁴ была опубликована в мае 2011 г., как и обещал шведский министр иностранных дел Карл Бильд, отчитываясь в проведении внешней политики перед шведским парламентом в феврале того же года. Одновременно была обнародована шведская политика в Арктическом Совете на период председательства страны в этой организации³⁵. Согласно национальной стратегии в Арктике Швеция заинтересована, прежде всего, в трёх направлениях политики: – наблюдение за изменением климата и охрана окружающей среды; – экономическое развитие, осуществляемое устойчивым образом; – улучшение условий жизни коренного населения.

В шведской арктической стратегии подчёркивается, что Швеция выступает за то, чтобы Арктика оставалась регионом с низкой политической напряжённостью, чтобы все спорные вопросы решались мирным путём. Шведская политика в Арктике содержит следующие приоритеты: климат и окружающая среда, экономическое развитие, человеческое измерение и международное сотрудничество. Программа её председательства в Арктическом Совете во многом перекликается с её национальной арктической политикой.

В шведской арктической стратегии определены в качестве приоритетов три направления: климат и окружающая среда, экономическое развитие в Арктике, человеческое измерение арктической политики. Уделяется внимание необходимости координации политики и практических действий для достижения си-

³⁴ «Sveriges strategi för den arktiska regionen». Regeringskansliet, Sveriges, 2011.

³⁵ «Sweden's Chairmanship Programme for the Arctic Council 2011–2013». Government Offices of Sweden. 2011.

нергии между деятельностью Арктического совета, ЕС, совместных органов Северных стран, СБЕР, ООН, пятёрки арктических стран и организаций коренных народов, прежде всего саа-мов. Обоснована роль Швеции в Арктике, принимая во внимание исторические, военные, экономические, экологические, куль-турные и научные факторы.

* * *

В настоящее время Швеция строит свою арктическую политику на основе участия в Арктическом совете, СБЕР, Северном измерении, СМСС, а также ЕС. Её арктическая стратегия вышла в свет одновременно с программой её председательства в Арктическом совете, и оба документа основаны на одной и той же концепции.

В отличие от Дании и Норвегии, Швеция не имеет прямого выхода в Арктику, что не помешало ей одобрить решение министров Североевропейских стран о создании объединённых вооружённых сил для охраны границ в Северной Атлантике и патрулирования неба над Исландией. Распространение традиционного сотрудничества между североевропейскими странами на военную сферу представляет для Швеции определённый интерес, т.к. Швеция – крупный производитель вооружения.

Шведская политика в Арктическом совете в период её председательства во многом корреспондирует с национальной арктической политикой.

Швеция единственная среди стран-членов Арктического совета, которая многостороннее сотрудничество в Арктике ставит несколько выше, чем национальные действия.

2. АРКТИКА – РЕГИОН СОПЕРНИЧЕСТВА И МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

2.1. Арктический совет

Арктика простирается на 30 млн км², охватывает 24 часовых пояса, но в её пределах проживает лишь 4 млн человек, примерно 1/3 часть населения – это коренные народы Севера. Они немногочисленны, однако среди них насчитывается около 30 национальностей. Именно на этой территории развёртывается

со-трудничество между восемью арктическими странами, которые выходят в этот регион по морю и/или по суше. Эти страны договорились о создании Арктического совета, что стало возможным в результате окончания холодной войны. Перспективы более широкого хозяйственного освоения региона связаны с потеплением климата. Это означает, что современная техногенная цивилизация начинает более глубоко внедряться в традиционную цивилизацию, созданную коренными народами Севера.

Интерес к Арктике подогревают следующие обстоятельства. Во-первых, повышение среднегодовых температур в Арктике происходит быстрее, чем где-либо в мире, что ведёт к ускорению таяния арктических льдов и снегов. Это несёт с собой неоднозначные последствия. Например, снижение солёности морской воды негативно отражается на состоянии экологических систем в Арктике. Вместе с тем расширяются возможности для организации регулярного судоходства в арктических морях и эксплуатации минеральных ресурсов. Углеводородные запасы региона по разным оценкам составляют от 13 до 25% всех мировых ресурсов. Особенно крупные залежи углеводородов располагаются в Восточно-Сибирском арктическом бассейне, вблизи Аляски, а также в восточной части Баренцева моря, причём по большей части в пределах 200-мильной зоны прибрежных стран.

Арктический Совет, объединяя все восемь арктических государств Северного полушария, служит важнейшим форумом межправительственного сотрудничества, координации и практического взаимодействия по конкретным направлениям, избранных странами-участницами. Приоритетами сотрудничества является защита окружающей среды и обеспечение устойчивого развития Крайнего Севера, как в экологическом, так и экономическом отношении.

Основным документом, регулирующим деятельность этой организации, является Оттавская Декларация 1996 г. Каждое заседание министров стран-участниц заканчивается принятием Декларации, в которой подводятся итоги проделанной работы и намечается программа действий на будущее. В них получают отражение итоги работы по таким направлениям как: наблюде-

ние за изменением климата, обеспечение устойчивого развития, мониторинг и оценка состояния окружающей среды и степени её загрязнения, а также итоги работы пяти рабочих групп. Декларации получают название по месту проведения соответствующих заседаний. Три последних встречи проходили в российском Салехарде (2006 г.), норвежском Тромсё (2009 г.) и гренландском Нууке (2011 г.).

Предтечей Арктического Совета послужил начатый в 1989 г. по инициативе Финляндии процесс Рованиеми, целью которого было налаживание взаимодействия между арктическими странами для повышения степени защиты природной среды Арктики. Был проведён ряд совещаний: в апреле 1990 г. в канадском городе Йеллоунайф, в январе 1993 г. – в шведском городе Кируна, а в июне 1991 г. – снова в финском городе Рованиеми. Было подготовлено несколько докладов, которые заложили основу сотрудничества между арктическими странами, направленного в первую очередь на защиту окружающей среды, которая стала основным предметом сотрудничества в Арктическом совете в первые годы его существования.

Функции Председателя выполняют страны-участницы Арктического Совета в течение двух лет на ротационной основе. Сначала это была Канада, затем США, Финляндия, Исландия, Россия, Норвегия и Дания. В настоящее время наступила очередь Швеции. Т.о., в период с 1996 по 2013 гг. завершился первый круг, в течение которого все нынешние страны-участницы Арктического совета исполняли роль главного организатора его деятельности. Арктический Совет принимает решения на основе консенсуса. В промежутках между заседаниями министров, организуемых один раз в два года, работа ведётся на уровне старших должностных лиц, которые проводят встречи каждые шесть месяцев, а также в рабочих группах. На этом уровне согласовываются позиции стран-участниц по конкретным вопросам и разрабатываются совместные предложения и проекты, которые затем утверждаются на заседаниях министров. В заседаниях Арктического совета принимают участие, как правило, министры иностранных дел, министры, ответственные за состояние окружающей среды или специальные министры, которые несут от-

ветственность за Северное сотрудничество. Финляндия предлагает регулярно созывать Арктический совет на уровне глав правительств (Арктический саммит), полагая, что это повысит эффективность его деятельности и усилит обязательность принимаемых решений.

Деятельность Арктического совета имеет тенденцию к расширению. В его рамках были проведены исследования по наблюдению за изменением климата, по изучению природных ресурсов (прежде всего, углеводов), по возможностям регулярного судоходства в арктических условиях. В период председательства скандинавских стран сотрудничество (в полном соответствии с ценностной ориентацией традиционной североевропейской модели) было распространено на гуманитарную сферу – был подготовлен первый доклад по человеческому измерению для Арктики; намечается подготовка второго доклада.

Заседание Арктического совета поручило старшим должностным лицам разработать Стратегический план по коммуникациям в целях распространения научно обоснованных представлений об Арктике. Соответствующее решение было принято на заседании Арктического совета, которое состоялось в 2002 г. в г. Инари в Финляндии, такой план был утверждён в 2004 г. и он преследует следующие цели: предотвращать и уменьшать загрязнение арктической природной среды; сохранять биологическое разнообразие в Арктике и поддерживать функции экологических систем; содействовать процветанию и здравоохранению жителей Арктического региона; развивать использование морских ресурсов Арктики устойчивым образом.

В соответствии со Стратегическим планом было реализовано несколько проектов, например, проект «Оценка возможностей судоходства в Арктике». Доклад о его проведении был утверждён на заседании в Тромсё в 2009 г.

Малочисленные коренные народы Севера проживают на территории всех стран-участниц Арктического совета, кроме Исландии. В работе Совета принимает постоянное участие шесть организаций, образованных коренными народами Севера, проживающими на территории семи арктических стран. Организа-

ции малочисленных народов Крайнего Севера могут получить статус постоянного участника работы Арктического Совета в том случае, если они удовлетворяют одному из двух условий. Во-первых, представляемая ими народность должна проживать на территории двух или более арктических стран. Во-вторых, эта организация должна представлять интересы двух или более народностей, проживающих на территории одной из арктических стран. В результате применения этих критериев в состав участников Арктического Совета вошли следующие шесть организаций: Международная ассоциация алеутов, Арктический совет атабасканов, Международный совет гвичинов, Циркумполярный совет инуитов, Совет саамов, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Сибири и Дальнего Востока РФ. Эти организации заметно различаются по составу членов и своим финансовым возможностям.

Постоянные участники, представляющие интересы народов Крайнего Севера, могут направлять на заседания министров обращения, предлагать формы сотрудничества и конкретные проекты. С ними в обязательном порядке согласуют повестку дня министерских заседаний и заседаний старших должностных лиц. Однако принятие окончательных решений остаётся за семью странами-участницами Арктического совета.

Наиболее представительными организациями являются Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Сибири и Дальнего Востока РФ и Циркумполярный совет инуитов. Первая из них представляет интересы 250 тыс. человек, вторая – 150 тыс. В Международный совет гвичинов и в международную ассоциацию алеутов входит только несколько тысяч человек, естественно, эти организации не обладают значительными финансовыми и организационными возможностями. Поэтому Дания во время своего председательства в 2009–2011 гг. организовала Секретариат для коренных народов Севера, участвующих в работе Арктического Совета. Этот орган получает финансовую поддержку и располагается в Копенгагене.

К деятельности Арктического Совета проявил интерес ряд международных организаций, которые участвуют в его работе, имея статус наблюдателей. Эти организации подразделяются

на три группы.

1. Региональные организации межправительственного и межпарламентского сотрудничества (Межпарламентская ассамблея арктических стран, Северный Совет и Совет министров Северных стран и др.);

2. Международные организации глобального масштаба (Международная федерация красного креста и красного полумесяца, Международный союз сохранения природы, ЮНЕП, ЮНИДО);

3. Неправительственные организации (Консультативный комитет по защите морской среды, Циркумполярный союз сохранения природы и т.д.).

Каждая страна, которая выполняет функции председателя в Арктическом Совете, создаёт секретариат³⁶. Он выполняет координирующую роль при подготовке заседаний старших должностных лиц, которые проводятся дважды в год, и министерских заседаний, которые проходят один раз в два года. Секретариат несёт ответственность за размещение материалов о работе Совета на его сайте в Интернете. Страны-участницы неоднократно выдвигали предложение о создании постоянного секретариата, однако, США накладывали вето. Три скандинавские страны, разработавшие совместную программу действий на время своего председательства в Арктическом совете (с 2006 по 2013 г.), создали временный совместный секретариат, который разместился в городе Тромсё в норвежском Полярном институте. Во время председательства Швеции предполагается создать секретариат Арктического совета уже на постоянной основе.

При Арктическом Совете было создано шесть рабочих групп по следующим направлениям сотрудничества: программа наблюдения и оценки состояния арктической среды; сохранение арктической флоры и фауны; предотвращение несчастных случаев, готовность к проведению спасательных операций и проведение спасения; защита арктической морской среды; устойчивое развитие; программа действий против загрязнения Арктики.

Каждая рабочая группа работает в соответствии с мандатом,

³⁶ Исключением явился общий секретариат, созданный тремя скандинавскими странами.

полученным на заседании министров. Все они отчитываются о своей деятельности перед комитетом старших должностных лиц и на заседаниях министров. Во главе рабочей группы находится председатель и Совет или комитет, имеется также секретариат. В управляющие органы рабочих групп входят представители министерств и ведомств стран-участниц и представители коренных народов. Представители стран со статусом постоянного наблюдателя имеют возможность посещать заседания рабочих групп и участвовать в отдельных проектах.

В качестве примера деятельности Арктического совета на уровне рабочих групп можно привести разработку группой по защите арктической среды документа «Основные направления оффшорной добычи нефти и газа», одобренного в апреле 2009 г. В этом документе сформулированы основные цели, принципы и меры, необходимые для обеспечения охраны морской среды Арктики от загрязнения. Под этим понимаются последствия геологических исследований и эксплуатации месторождений на континентальном шельфе в море и другие виды хозяйственной деятельности. В частности, сформулированы следующие принципы: бережный подход к арктической природе; расходы, вызванные загрязнением, должен возмещать его виновник; технологические процессы, применяемые в Арктике, должны постоянно совершенствоваться; принцип устойчивого развития; поддержание условий для сохранения биологического разнообразия; предотвращение перемещения загрязнения из одного региона в другой; использование самых совершенных из имеющихся технологий/техник; развитие регионального сотрудничества; стремление к минимизации экологических последствий; удовлетворение нынешних потребностей без нанесения урона потребностям будущих поколений; учёт экологических и социальных требований во всех хозяйственных процессах; широкое привлечение общественности при принятии решений.

Кроме постоянно действующих рабочих групп работа ведётся по отдельным проектам и программам, например: оценка сохранения биологического разнообразия в Арктике; циркумполярная программа наблюдения за биологическим разнообразием; оценка последствий климатических изменений; разработка

докладов по развитию человеческого потенциала Арктики.

Разработка тремя скандинавскими странами (Норвегией, Данией и Швецией) совместной программы действий, которая ими выполнялась во время последовательной смены их председательства в Совете, содействовала совершенствованию планирования и повышению эффективности деятельности Арктического совета. Их общая программа, рассчитанная на период с 2006 по 2013 гг., содержит пять разделов: изменение климата, комплексное управление ресурсами Арктики, Международный полярный год, проблемы коренных народов Севера и условия жизни в регионе, вопросы управления. Выработка и реализация общей программы скандинавских стран в Арктическом совете обеспечила высокую преемственность его деятельности.

Основное содержание совместной программы трёх скандинавских стран определяется следующими положениями. Все три страны придерживаются эко-системного подхода, который они применяют и в ходе своего участия в работе Арктического совета. Поскольку арктические экологические системы существуют, пересекая национально-государственные границы, то международное сотрудничество становится необходимой предпосылкой обеспечения устойчивого развития региона. Своей главной целью скандинавские страны считают усиление дискуссии по экологической проблематике с тем, чтобы усилить охрану окружающей природной среды Арктики и перейти к комплексному управлению природными ресурсами региона в соответствии с высокими экологическими стандартами, устанавливаемыми на научной основе.

Скандинавские страны выступают за налаживание эффективного контроля над распространением в арктической среде химических веществ, других загрязняющих субстанций, а также за предупреждение техногенных катастроф, чтобы снизить угрозы для населения и природной среды. Эти страны высоко оценили результаты проведения Международного полярного года в 2007–2008 гг. Они содействовали созданию совместного комитета для координации усилий стран-участниц и выступают за то, чтобы результаты проведения Международного полярного года легли в основу разработки практической полити-

ки. Это позволило бы подвести научную основу под программу наблюдений за изменением климата и состоянием окружающей среды. Скандинавские страны полагают, что имеет место нехватка экономических и социальных данных, которые характеризуют происходящие в арктическом регионе изменения, и Арктический совет должен восполнить этот недостаток. Для этого целесообразно установить постоянно действующие механизмы для координации действий арктических стран по сбору данных о состоянии экологии, экономики и социальной сферы, т.е. усилить такие направления деятельности Арктического совета, которые непосредственно направлены на природную среду и на самого человека.

В соответствии с принятой скандинавскими странами моделью социально-экономического развития, эти государства уделяют большое внимание человеческому измерению арктической политики и международному сотрудничеству в регионе. Они полагают, что следует усилить поддержку культуры и развития языков коренных народов, т.к. это важнейший элемент их жизненного уклада. Необходимо также изучить связь между специфическими заболеваниями, распространёнными в арктических регионах, с социальными, культурными и экологическими факторами.

Поскольку североевропейские страны в настоящее время активно переходят на принципы устойчивого развития своей экономики, то они уделяют большое внимание экологической составляющей политики, в том числе – в Арктике. Их принципиальная позиция состоит в том, чтобы продвигать использование возобновляемых источников энергии, которые обладают автономностью и не нуждаются в сооружении протяжённых линий электропередач. Такая энергетика помогает преодолевать трудности, связанные с низкой плотностью населения. Руководство временным секретариатом в норвежском городе Тромсё осуществляется по очереди страной, которая выполняет функции председателя в Арктическом совете. По их предложению Совет принял решение проводить свои министерские заседания весной, а не осенью, т.к. это время года является лучшим на Севере.

Дания в период своего председательства в Арктическом со-

вете провозгласила своими приоритетами человеческое измерение, использование результатов Международного полярного года, изменение климата, сохранение биологического разнообразия, введение комплексной системы управления природными ресурсами и совершенствование организации сотрудничества. Дания уделяла усиленное внимание развитию сотрудничества, направленного на улучшение состояния здоровья коренного населения Арктики. По её инициативе в феврале 2011 г. было созвано заседание министров здравоохранения арктических стран в гренландском городе Нуук, которое признало, что необходимо изучать изменение состояния здоровья жителей Арктики в зависимости от изменений климата и окружающей среды и других факторов. Также по инициативе Дании было проведено заседание министров экологии стран-участниц Арктического совета в Илулиссате в июне 2010 г. Всего в период датского председательства было проведено более 20 мероприятий по различным аспектам сотрудничества.

Последнее заседание Арктического совета, организованное в период датского председательства, прошло 12 мая 2011 г. в г. Нуук (Гренландия). На нём были подведены итоги работы Арктического совета в отчётный период по всем основным направлениям деятельности. В ходе его страны-участницы подписали Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике. Это соглашение явилось первым юридически обязательным документом, разработанным в рамках Арктического совета. Оно регулирует сотрудничество между странами-участницами в этих областях и определяет зоны ответственности каждой из стран, компетентные органы и поисково-спасательные ведомства, которые будут осуществлять проведение соответствующих операций. В нём указаны координационные центры, которые будут содействовать проведению таких работ.

В Декларации страны-участницы высказались в пользу укрепления Арктического совета, в частности, предполагается всё-таки организовать постоянный секретариат, несмотря на то что до сих пор США постоянно накладывали вето на такое решение. В документе вновь были отмечены основные направления дея-

тельности: охрана окружающей среды, обеспечение устойчивого развития Арктики, мониторинг и оценка изменений климата и состояния окружающей среды, человеческое измерение. В предстоящий период предполагается заключить соглашение о предотвращении разливов нефти в Арктике. Его идея связана с инициативой Президента России Медведева, которая была им высказана после катастрофы в Мексиканском заливе на нефтяной платформе «Бритиш Петролеум». Предполагается, что соглашение регламентирует обязанности стран по ликвидации последствий таких катастроф. Создана рабочая группа по подготовке такого соглашения, в которую вошли представители США, Норвегии и России.

В настоящее время председательство в Арктическом совете перешло к Швеции. Продолжая общую линию, заложенную в совместной программе скандинавских стран, она выбрала своими приоритетами на новый период работы Совета следующие вопросы. Во-первых, содействовать повышению степени защиты окружающей среды, в т.ч. путём разработки всеобъемлющего соглашения по предотвращению разливов нефти и уменьшению эмиссии тепличных газов, в первую очередь, углекислого газа. Это будет способствовать повышению восстановительных процессов в арктической природной среде и повысит её устойчивость к антропогенному влиянию. Важно также поддерживать условия, необходимые для сохранения биологического разнообразия. Даже незначительное повышение арктических температур и связанное с этим освобождение ото льда ведёт к снижению солёности воды, что приводит к вытеснению северных видов растений и животных южными.

Швеция будет стремиться к последовательному применению эко-системного подхода в изучении и управлении природными процессами. Страна поддерживает идею о том, что некоторые арктические регионы следует исключить из хозяйственной деятельности, а в других её следует ограничивать. Некоторые эксперты полагают, что создание природоохранных зон будет эффективным инструментом, в т.ч. такие зоны планируется создавать и в морской среде. Уровень защиты природной среды следует определять, исходя из научных наблюдений за природными

ми процессами в Арктике. При проведении геологической разведки и добыче полезных ископаемых важно учитывать влияние на природу. Швеция будет содействовать разработке международного соглашения по сокращению и, возможно, исключению использования ртути.

Швеция наряду с другими скандинавскими странами выступает за усиление внимания к человеческому измерению при организации арктического сотрудничества, уделяя особое внимание развитию языков коренных народов, безопасности продуктов питания, продвижению гендерного равенства, усилению дискуссии с бизнес-сообществом по экономическим вопросам, а также реализации Стратегического плана по коммуникациям и совершенствованию официального сайта Совета.

Поскольку таяние арктических льдов и технологический прогресс расширяют возможности для эксплуатации природных ресурсов и организации регулярного судоходства в Арктике, необходимо предусмотреть меры, чтобы это происходило устойчивым образом. С организационной точки зрения Швеция будет содействовать реализации предложения об учреждении постоянного действующего секретариата Арктического совета. Она поддерживает принцип подведения научной основы под разработку арктической политики. На всех международных форумах Швеция постоянно выступает за ужесточение экологических стандартов. Подведение строгой научной основы под такие стандарты переведёт этот вопрос из сферы политических переговоров в сферу технических согласований.

В период своего председательства Швеция должна организовать подготовку второго доклада по человеческому измерению в Арктике. Первый доклад был представлен в 2004 г., в нём была предпринята попытка всесторонне оценить условия жизни в Арктике в циркумполярном масштабе, включая социальные, экономические и культурные аспекты. В настоящее время данные этого доклада уже используются при разработке и реализации арктической политики. Необходимо изучать, как происходящие изменения негативно влияют на коренное население (уменьшение физической нагрузки, распространение ожирения, сердечно-сосудистых заболеваний, диабета и т.д.). Швеция собира-

ется продолжить практику, начатую Данией, и проводить заседания на уровне отраслевых министров стран-участниц.

В 2012 г. в Монреале намечено провести конференцию «От знаний к практическим действиям», которая подведёт итоги Международного полярного года. Предполагается, что эта конференция будет содействовать повышению научной обоснованности политических решений, принимаемых в рамках Арктического совета. По общему признанию Международный полярный год – это самая важная научная программа Арктического совета, которая позволила усилить координацию наблюдений и исследований, проводимых странами-участницами. Фактически Международный полярный год позволил создать международную сеть для осуществления наблюдений и изучения процессов, происходящих в арктическом климате и её природе, а также наладить широкий обмен научными данными. Этот опыт настолько важен, что возникло предложение организовать Международную полярную декаду. Швеция намерена провести подготовку к заключению международного соглашения по борьбе с возможными разливами нефти в Арктике, по снижению эмиссии тепличных газов, по контролю над применением ртути и предотвращению её попадания в окружающую среду.

Новая тенденция в сотрудничестве, развиваемом в Арктике, состоит в том, что пять собственно арктических стран образовали нечто вроде арктического клуба, действующего параллельно с Арктическим советом. Пятёрка провела два министерских заседания: в гренландском Илулиссате в 2008 г. и в канадском Челси в 2010 г. На встрече в Канаде госсекретарь США Х. Клинтон критиковала Канаду за то, что на неё не были приглашены представители приарктических стран и коренных народов. Канадский министр иностранных дел Л. Кэннон в качестве оправдания ответил, что данный формат обсуждения не имеет целью заменить или подорвать Арктический совет, который охватывает более широкий круг участников. Т.о. статус арктической «пятёрки» остаётся неясным. Если США будут последовательно выступать против, то, скорее всего, этот формат утратит своё значение.

Значение Арктического совета определяется тем, что он –

при всём разнообразии интересов стран-участниц и особенностях их арктической политики – позволяет выявить области совпадения интересов и наладить эффективное международное сотрудничество. Исторически Арктический совет возник как орган, который несёт ответственность за охрану окружающей среды в Арктике. Многие страны-члены Совета недовольны такой узкой трактовкой и стремятся к расширению мандата Совета, прежде всего, в направлении его роли в обеспечении устойчивого развития региона и укрепления безопасности и свободы полярного судоходства.

* * *

Все арктические страны признают Арктический совет в качестве главной переговорной площадки для согласования своих интересов в регионе. Решения Арктического совета носят рекомендательный характер, но обладают большим политическим весом. Об этом свидетельствует большое количество стран и НПО, участвующих в его работе в качестве наблюдателей, а также настойчивое желание ЕС приобрести в Совете статус наблюдателя.

2.2. Арктическая политика Европейского Союза

Первоначально Арктическая политика ЕС получила документальное воплощение в качестве составной части Единой морской политики ЕС, которая впервые была представлена Комиссией ЕС в 2006 г. Концепция нового направления политики ЕС была изложена в Зелёной книге «К будущей морской политике ЕС: европейский подход к морям и океанам». В следующем году вышел новый документ «Интегрированная политика Европейского союза», который получил одобрение Европарламента, Европейского совета, Европейского экономического и социального комитета, а также Комитета регионов. Основные идеи этих документов сводятся к обоснованию значительной роли ЕС в мировом морском хозяйстве, необходимости учёта в морской политике экологических требований; предполагается нацелить морское хозяйство на инновационный, конкурентоспособный и устойчивый тип развития. Многие цели и принципы морской политики ЕС получили позднее отражение в Арктической политике, которая со временем выросла в самостоятельное направление.

В настоящее время ЕС связывает с Арктикой решение ряда задач, актуальных для всего Союза. Арктика имеет значение, выходящее за рамки региона, из-за её влияния на климат планеты. Регион ЕС связан с Арктикой благодаря сочетанию исторических, культурных, географических и экономических факторов, а также благодаря достижениям европейцев в области исследований природы этого сурового края. На Арктику распространяется действие Северного измерения – системы сотрудничества ЕС с Россией, Норвегией и Исландией. Арктика имеет значение для ЕС с точки зрения состояния её природной среды, возможностей использования природных ресурсов (прежде всего, энергетических) устойчивым образом, налаживания международного сотрудничества.

Из числа стран-членов Европейского союза прямой выход в арктические моря имеет только Дания через свою самоуправляющуюся территорию – Гренландию. В связи с возрастанием интереса к Арктике и открытием нефтяных месторождений на гренландском шельфе ЕС должен был урегулировать свои отношения с Гренландией, которая в 1985 г. вышла из ЕЭС из-за разногласий по квотам улова рыбы. Соглашение о партнёрстве между ЕС и Гренландией было ратифицировано и вступило в силу с 1 января 2007 г. Оно предусматривает развитие сотрудничества в различных областях, включая научные исследования, устойчивое развитие, образование и подготовку кадров на длительную перспективу. Соглашением предусмотрено предоставление ЕС Гренландии 25 млн евро ежегодно на эти цели. Швеция и Финляндия своими северными провинциями также входят в полярную зону, но не имеют в этой зоне береговой линии.

ЕС стремится – пока безуспешно – приобрести официальный статус в Арктическом совете хотя бы в качестве наблюдателя. С такой просьбой ЕС обратился в Арктический совет в апреле 2009 г., когда председательство было у Норвегии. Против присутствия ЕС в Арктическом совете выступила Канада, у которой есть разногласия с ЕС из-за охоты на морских животных. Повторно ЕС обратился в Арктический Совет с подобной просьбой в 2011 г., и снова она не была удовлетворена. В следующий раз такая возможность будет только в 2013 г., к тому времени Ис-

ландия, скорее всего, уже будет членом ЕС, что усиливает шансы Союза на удовлетворение его заявки. Скандинавские страны и Финляндия активно лоббируют приём ЕС в Арктический совет, надеясь на его поддержку в рамках этой организации.

Политика Европейского союза непосредственно в арктическом направлении была разработана в ряде документов, опубликованных в 2008–2010 гг. Среди них следующие документы: Сообщение Комиссии ЕС Европейскому парламенту и Европейскому Совету «Европейский союз и арктический регион» (2008 г.); решение Европейского совета от 2009 г., одобрявшее концепцию арктической политики ЕС; Доклад Комиссии «Юридические аспекты арктического судоходства» (2010 г.), Резолюция Европарламента «Политика ЕС на Крайнем севере по устойчивому развитию» (2011 г.). Ожидается опубликование доклада Комиссии ЕС по развитию и реализации этого направления.

У ЕС довольно своеобразное положение. С одной стороны, он приступил к разработке арктической политики и опубликовал ряд документов по этому направлению. С другой стороны, у ЕС нет прямого выхода в арктическую зону, кроме как через датскую провинцию Гренландию, а она вышла из состава ЕС (тогда – ЕЭС) в 1985 г. Именно поэтому ЕС сильно заинтересован в укреплении своего влияния в Арктическом совете. Такой канал важен также для тех стран-участниц ЕС, которые не представлены в полярных регионах непосредственно. Географическое присутствие ЕС в Арктике должно улучшить вступление Исландии, основная часть территории которой, впрочем, находится южнее Полярного круга. Дания, Исландия, Швеция и Финляндия заинтересованы во вступлении ЕС в Арктический Совет.

Первоначально ЕС выступал за заключение специального соглашения по Арктике, которое регулировало бы вопросы судоходства, рыболовства, охраны окружающей среды, добычи полезных ископаемых и т.д., но позднее он отказался от этой идеи, т.к. она была отвергнута США. На конференции арктической «пятёрки» в Илулиссате все участники приняли ту точку зрения, что особого соглашения по Арктике не требуется, и все вопросы следует решать на основе уже имеющихся международных соглашений, прежде всего, Конвенции ООН по морско-

му праву. ЕС участвует в нескольких международных соглашениях и организациях, которые распространяются на полярные области: СБЕР, Арктический совет, Северное измерение.

Перед Арктической стратегией ЕС стоят следующие задачи:

- охрана природной среды, чтобы предотвратить негативное влияние на изменение климата и сохранить условия для продолжения традиционной хозяйственной деятельности коренных народов Севера (охота, рыболовство, оленеводство);

- обеспечение расширения хозяйственной деятельности в северных широтах на основе принципов устойчивого развития;

- достижение договорённостей со всеми арктическими державами о разграничении зон хозяйственных интересов и согласования принципов, на основе которых допускается использование ресурсов крайнего Севера.

Обращает на себя внимание некоторая несоразмерность географического присутствия Европейского союза в арктической зоне и масштабов политической работы органов ЕС, направленной на Арктику. С Арктикой связывается решение таких важных задач, как поддержание экономической и энергетической безопасности, изучение климатических изменений в масштабе всей планеты, переход на устойчивое развитие.

Арктическая политика ЕС носит комплексный характер, она разрабатывается по всем направлениям, по которым проводится единая морская политика ЕС, кроме того, есть специфические вопросы, например, взаимодействие с коренными народами Крайнего Севера. Арктическая стратегия ЕС тесно переплетается со всеми другими направлениями интеграционной политики, прежде всего, с научно-технической и инновационной, экологической и энергетической политикой. Европейский совет принял решение о том, что арктические исследования должны отражаться в рамочных программах научных исследований ЕС.

ЕС, так же как и скандинавские страны, включил в свою арктическую стратегию в качестве основы эко-системный подход и принцип устойчивого развития. Эти принципы ЕС продвигает в своих внешних контактах и переговорах с третьими странами, применяет их в сотрудничестве с международными организациями, содействуя универсализации такого подхода.

Эти принципы будут ставить деятельность третьих стран в определённые рамки. Они соответствуют интересам ЕС, т.к. этот регион в целом уже готов в технологическом, организационном и финансовом отношении к переходу на принципы устойчивого развития.

Арктическая политика ЕС отличается некоторой противоречивостью. Во-первых, ЕС проявляет интерес к арктическим углеводородам, которые должны помочь реализации такой цели энергетической политики ЕС, как диверсификация источников поставки энергоносителей. В то же время, ЕС озабочен изменением климата, которое связывают в первую очередь с эмиссией тепличных газов, возникающей главным образом из-за сжигания углеводородного топлива на ТЭЦ и в двигателях внутреннего сгорания. Поэтому ЕС, так же как Швеция и Дания, ставит своей задачей уменьшение зависимости экономики от углеводородов в целях повышения степени защиты природной среды, правда, эта задача будет реализована в масштабе ЕС более медленными темпами, чем в Швеции.

Во-вторых, основные морские регионы, где уже идёт оффшорная добыча нефти и газа, в то же время являются основными районами вылова рыбы. Расширение добычи углеводородов и изменение климата могут негативно повлиять на продуктивность рыбных ресурсов и их географическое распределение. Для арктических широт ещё не разработан режим рыболовства, согласованный в международном порядке. Это несёт с собой потенциальную угрозу неконтролируемого улова и истощения рыбных запасов. Страны-члены ЕС являются важнейшими покупателями и потребителями северных сортов рыбы. Поэтому ЕС твёрдо выступает за то, чтобы использовать рыбные ресурсы устойчивым образом. Т.о. разные цели ЕС могут вступать в противоречие друг с другом. Поэтому ещё одним важным принципом проведения ЕС арктической политики является то, что она должна учитывать межотраслевые взаимозависимости.

ЕС намеревается развивать систему управления Арктическим регионом на основе Конвенции ООН по морскому праву. Сложилась общая точка зрения, что следует сделать упор на обеспечении выполнения уже существующих норм и обяза-

тельств, а не вырабатывать новые, что не исключает дальнейшего развития и адаптации существующих юридических норм к особым условиям Арктики. ЕС выступает за переговоры на широкой основе и против исключения какой-либо из арктических стран-участниц ЕС, ЕАСТ или участниц единого экономического пространства. Т.о. ЕС стремится к тому, чтобы действовать в Арктике не только на уровне стран, но и на коммунитарном уровне. В этом регионе есть неурегулированные границы, в которых участвуют страны-члены ЕС (между Канадой и Данией по острову Ханс, относительно экономической зоны Шпицбергена, относительно границ на континентальном шельфе). Есть разногласия относительно правил судоходства, применяемых к торговому флоту и судам иного назначения (в т.ч. военным). Есть расхождения между странами в трактовке юридического статуса Северо-Западного прохода и Северного морского пути, о применении ст. 234.

Поскольку на страны-члены ЕС приходится около 40% мирового торгового судоходства и они активно торгуют с Азией, то ЕС заинтересован в эксплуатации новых морских маршрутов в арктической зоне. ЕС выступает за разработку в рамках ИМО Кодекса полярного судоходства. Он поддерживает принцип свободы навигации, в т.ч. в полярных широтах при условии обеспечения экологической безопасности и налаживания сотрудничества по поиску и спасению. Использование более коротких путей для транспортировки грузов из Европы в Азию и обратно позволило бы сократить время в пути, транспортные издержки, расход топлива и эмиссию тепличных газов. Однако расширению полярного судоходства в арктических водах мешает дрейфующий лёд, слабое развитие инфраструктуры, экологические риски и неопределённость решения некоторых юридических вопросов. Расширение судоходства в арктических водах, по-видимому, потребует времени и значительных инвестиций. Политика ЕС предусматривает в этом направлении следующее:

– поддерживать строгое исполнение существующих норм и обязательств в отношении правил навигации, морской безопасности, экологических стандартов в Арктике, особенно разработанных в ИМО;

– ЕС выступает против дискриминационной практики (взимание сборов, оказание обязательных услуг, установление правил регулирования), осуществляемой какой-либо арктической страной по отношению к торговому флоту третьих государств;

– ЕС выступает за улучшение наблюдения за Крайним Севером. Комиссия ЕС и ЕКА изучают возможности вывода спутников на полярную орбиту для слежения за движением морских судов в арктических водах. В необходимых случаях предполагается использовать спутниковую систему Галилео;

– в соответствии с законодательством о конкуренции ЕС будет оказывать поддержку европейским судовладельцам в целях повышения их конкурентоспособности и разработки технологий, необходимых для судоходства в Арктике. Важным ресурсом ЕС является значительный потенциал для строительства специальных, экологически чистых транспортных судов и ледоколов;

– ЕС будет изучать возможные маршруты для судоходства в арктических водах в соответствии с правилами ИМО, если это предложит какая-либо из арктических стран;

– ЕС будет поддерживать распространение на арктические воды экологических норм и стандартов безопасности, разработанных в рамках ИМО.

Одним из главных приоритетов арктической политики ЕС в Арктике является защита окружающей среды и обеспечение устойчивого развития этого региона. В этих целях ЕС применяет эко-системный подход, выступает за сохранение биологического разнообразия, внедрение жестких экологических стандартов, недопущение неконтролируемого улова рыбы, установление природоохранных зон, в том числе в морской среде. ЕС также выступает за распространение наблюдения и контроля над состоянием природной среды на международные воды, за пределами национальных границ и экономических зон. И ЕС, и страны-члены участвуют в ряде многосторонних экологических соглашений, действие многих из которых, по их мнению, следует распространить на Арктику. Промышленность стран ЕС достигла значительных успехов в разработке, производстве, экспорте и применении природоохранных технологий и различного оборудования, необходимого для обеспечения охраны окружающей

среды. Имеются разработки по добыче углеводородов на морском шельфе, а также в суровых арктических условиях.

Вклад в разработку экологической составляющей арктической политики ЕС внёс Европейский парламент, который 20 января 2011 г. принял резолюцию «Политика ЕС на Крайнем севере для обеспечения устойчивого развития». В резолюции формулируются принципы арктической политики ЕС: ориентация на устойчивое развитие, сохранение биологического разнообразия, необходимость использования природных ресурсов Арктики (биологических и минеральных), а также полярных транспортных маршрутов, формирование арктической политики на строго научной основе и т.д. В резолюции поддержана идея разработки в рамках ИМО Кодекса по полярному судоходству, а в рамках Арктического Совета – заключения соглашения по поиску и спасению в Арктическом регионе³⁷. Выражена приверженность принципу свободы международного судоходства, включая полярные широты, при условии обеспечения экологической безопасности.

По мнению Европарламента, все арктические страны должны нести ответственность за свои нефтяные компании, которые ведут геологическую разведку и/или готовятся к добыче нефти. В резолюции приветствуется соглашение по охране морской среды, согласованное в рамках ИМО и вступившее в силу 1 августа 2011 г. Рекомендуется усилить наблюдение за состоянием природы Арктики. Документ призывает к обеспечению устойчивого развития Арктики с учётом интересов коренных народов. При эксплуатации природных ресурсов региона рекомендуется придерживаться эко-системного подхода, опираться на международное морское и экологическое право, разработанное в рамках ИМО, ООН, международных конвенций (включая Конвенцию Эспоо о трансграничном переносе загрязнения окружающей среды, Стокгольмскую конвенцию о стойких органических загрязнителях, Конвенцию о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики и т.д.).

Европарламент предлагает ряд мер для повышения эффективности работы Арктического совета, например, создание по-

³⁷ Такое соглашение было заключено в 2011 г.

стоянно действующего секретариата, ежегодное проведение встреч на высшем уровне; он также поддерживает намерение ЕС вступить в Арктический совет³⁸. Парламент поддержал и идею «Арктического окна» в Северном измерении, усиления международного сотрудничества в области полярных исследований, организации глобального мониторинга для обеспечения экологической безопасности и навигации в Арктике.

Европейский парламент поддерживает намерение координировать практические действия с другими арктическими странами и территориями, содействуя применению строгих экологических стандартов и недопущению расширения хозяйственной деятельности в регионе до тех пор, пока не будут согласованы основные параметры экологической политики на Крайнем Севере. Задача освоения природных ресурсов Арктики представляет собой инновационный вызов, к которому экономическая и технологическая система ЕС фактически уже готова.

В своей резолюции Европейский парламент рекомендует создать постоянно действующий орган, который бы координировал политику стран-участниц ЕС в Арктике по ключевым направлениям (экология, энергетика, транспорт и рыболовство). Парламент призвал организовать междисциплинарные исследования по Арктике при участии всех стран региона на основе совместного финансирования и поддержал финское предложение о создании Арктического Информационного центра ЕС в университете в Лапландии.

Принципиальная позиция ЕС состоит в том, чтобы при проведении арктической политики учитывать интересы коренных народов Крайнего севера. Изменение климата и глобализация несут угрозы для традиционных промыслов, благодаря которым живут коренные народы Севера, и ставят их на грань выживания. На территории ЕС их интересы защищают специальные положения учредительного Договора, а также Ассоциация заморских стран и территорий, в которую входит, например, Гренландия. В ходе проведения региональной политики и осуществления соответствующих программ ЕС оказывает содействие развитию малочисленных народов; созданные ими организации при-

³⁸ Фактически позиция Европарламента совпадает с финской.

нимают участие в реализации политики Северного измерения. Европейская инициатива по развитию демократии и за права человека призвана обеспечить права национальных меньшинств. Для обеспечения интересов коренных народов Севера ЕС намеревается предпринимать ряд конкретных действий.

Арктическая стратегия ЕС требует научного обоснования. Полярные научные исследования проводятся в рамках 7-й рамочной научно-технической программы ЕС, Европейского агентства по охране окружающей среды и Европейского полярного совета. По этим вопросам осуществляется сотрудничество с Арктическим Советом. На Шпицбергене действует международный учебный и научный центр арктических исследований, в котором главную роль играют представители стран ЕС наряду с Норвегией. Поскольку арктические НИОКР довольно капиталоемкие, ЕС проявляет интерес к международному сотрудничеству по этим вопросам. Наблюдения и научные исследования в Арктике важны для проведения эффективной экологической политики и для осуществления перехода на использование природных ресурсов Арктики во благо человека. Европейское агентство по охране окружающей среды выполнило ряд научных исследований, в т.ч. для Арктического совета.

Арктика богата энергетическими ресурсами. Они очень важны с точки зрения обеспечения энергетической безопасности ЕС. Еврокомиссия полагает, что добычу углеводородов в высоких широтах необходимо увеличивать постепенно, ведь с этим связаны высокие экологические риски, а себестоимость добычи из-за сурового климата высока. Допускать добычу углеводородов в Арктике можно только при условии соблюдения строгих экологических стандартов. Необходимо развивать технологии добычи энергетических ресурсов на основе принципов устойчивого развития.

ЕС признаёт важной задачу сохранения рыбных ресурсов северных морей. В настоящее время основными районами добычи в высоких широтах является Баренцево море и юго-восточная часть Норвежского моря. Понижение солёности морской воды из-за таяния вечных льдов влияет на продуктивность и географическое распределение рыбных ресурсов, на изменение зон

рыболовства. Поскольку для высоких арктических широт ещё не разработан международный режим рыболовства, это несёт опасность истощения рыбных ресурсов из-за неконтролируемого вылова рыбы. Позиция ЕС состоит в том, чтобы выработать международный режим регулирования рыболовства в соответствии с кодексом поведения ответственного рыболовства и распространить на высокие арктические широты действие договорённостей, достигнутых в рамках Рыболовной комиссии для Северо-восточной части Атлантики.

ЕС присутствует в Арктике благодаря своему участию в работе ряда международных организаций: Совета государств Баренцева Евро-Арктического региона (СБЕР), Северного измерения и Арктического Совета. В рамках ЕС был создан Европейский полярный совет (European Polar Board). Это консультативный орган, который содействует формированию политики ЕС в Арктике и Антарктике. Совет осуществляет ряд научно-технических программ и консультирует европейские интеграционные органы и международные организации, работает в сотрудничестве с Европейским и национальными научными фондами. Под его эгидой осуществляется ряд программ и проектов: программа по изучению полярного климата (PolarClimate), проект «Эрикон Аврора Бореалис» по строительству европейского ледокола, предназначенного для поведения научных исследований в заполярье (Egicon Aurora Borealis), и др.

В юридической сфере ЕС намерен предпринять следующие действия: произвести оценку эффективности многосторонних соглашений, распространяющихся на Арктику, продолжить работу по делимитации границ и установлению внешних пределов континентального шельфа, исследовать возможности интегрированного эко-системного подхода, включая создание в море природоохранных зон, разработку правил навигации и добычи углеводородов устойчивым образом.

ЕС предусматривает в рамках арктической политики ускорение развития оффшорной энергетики. Поставлена задача резко повысить выработку электроэнергии за счёт альтернативных источников энергии, в том числе за счёт энергии океана и ветра. Поскольку ветер, образующийся над морем, отличается большей

силой и постоянством, чем ветер над сушей, то в настоящее время развитие морской ветро-энергетики превратилось в один из приоритетов морской и энергетической политики ЕС. Производство электрической энергии на основе использования энергии ветра растёт на территории ЕС быстрее всех других видов её производства. Быстрее всего в развитии ветроэнергетики продвинулась Дания, на которую в настоящее время приходится ¼ мирового экспорта ветряных турбин. ЕС собирается диверсифицировать источники энергии и повысить долю электрической энергии, производимой на оффшорных электрических станциях. Планируется, что к 2020 г. 20% всей электрической энергии в ЕС будет производиться за счёт возобновляемых источников (в т.ч. 12% – за счёт энергии ветра). К 2030 г. эта доля должна вырасти до 40%. Для реализации этой цели требуются крупные инвестиции. Фермы, объединяющие ветровые электрические установки, уже введены в действие в Бельгии, Великобритании, Дании, Нидерландах, Франции, ФРГ и Швеции.

* * *

Несмотря на то, что ЕС выходит в Арктику относительно узким фронтом государств, он настроен на проведение активной политики, к разработке и проведению которой он приступил, начиная с 2006 г. Это новая область деятельности ЕС, которая направлена на усиление взаимодействия между различными направлениями морской хозяйственной деятельности стран-членов и на повышение её эффективности и конкурентоспособности. Эта политика согласуется с общими принципами интеграционного сотрудничества, которое имеет тенденцию распространяться на новые сферы хозяйственной и политической деятельности организации.

Единая морская политики ЕС в целом и арктическая политика, в частности, строится на основе эко-системного подхода, принципа устойчивого развития и применения жёстких экологических стандартов. Такой подход ЕС намерен продвигать в своих внешних контактах и переговорах с третьими странами и международными организациями, содействуя его универсализации.

2.3. Арктические интересы: конфликты и совпаде-

НИЯ

Национальные арктические стратегии во многом имеют сходную тематику. Особенно хорошо согласуются арктические стратегии североευропейских стран. В них отражаются следующие вопросы: обеспечение суверенитета; поддержание военной, энергетической и социально-экономической безопасности; пути расширения хозяйственной деятельности; развитие инфраструктуры; необходимость усиления защиты окружающей среды и изучения изменений климата; сохранение биологического разнообразия; соблюдение интересов коренных народов севера; проведение научных наблюдений и исследований и организация обмена полученными результатами; развитие международного сотрудничества; проведение спасательных операций и поисковых работ; способы предотвращения природных и техногенных катастроф и др.

Вместе с тем, арктические стратегии существенно отличаются своими акцентами и приоритетами.

В настоящее время Арктика является зоной мира и стабильности. При оценке потенциальной конфликтности Арктического региона следует исходить из того, что он отнюдь не находится в юридическом вакууме. На Арктику распространяется ряд соглашений ООН: по изменению климата, по охране озонового слоя Земли, ЮНЕП, Конвенция Европейской комиссии ООН по предупреждению трансграничного загрязнения воздуха, Конвенция Эспоо, Конвенция ООН по сохранению биологического разнообразия и международный союз ради сохранения природы. На этот регион распространяется деятельность влиятельных международных организаций и программ: Арктического Совета, Совета государств Баренцева – Евро-арктического региона, Комиссии по рыболовству в Северо-восточной Атлантике, Международной морской организации ООН (ИМО), Экологической Программы ООН (ЮНЕП).

На Арктику частично распространяется сотрудничество ЕС с Россией, Норвегией и Исландией в рамках Северного измерения. Кроме того, ряд международных соглашений, заключённых в области морского судоходства и охраны окружающей среды, может распространяться на Арктику. В этот перечень необходи-

мо включить Конвенцию ООН по морскому праву, которая признана всеми арктическими странами в качестве юридической основы для решения возникающих в Арктической зоне вопросов, а также ряд международных соглашений по разным аспектам охраны окружающей среды. Арктика включена в сферу интересов НАТО³⁹.

Уникальность Арктического региона обусловлена не только его ролью в формировании климата Земли. Если он подвергнется влиянию современной техногенной цивилизации, это не нанесёт вред только в том случае, если произойдёт на основе тесного международного сотрудничества. Возможность загрязнения арктической природной среды, связанного с расширением хозяйственной деятельности и судоходства, непосредственно затрагивает интересы всех арктических стран. Некоторые коренные народы, например саамы, проживают на территории соседних государств и издавна пересекают границы для осуществления своей традиционной хозяйственной деятельности (оленоводство, охота, рыболовство, китовый промысел). Некоторые функции, важные для отдельных арктических стран, невозможно осуществлять без предварительного международного согласования и письменного оформления соответствующих договорённостей. Сюда относится целый ряд вопросов: разграничение сфер национальной юрисдикции в Арктике; безопасные для экологии условия добычи углеводородов и других полезных ископаемых; устойчивое рыболовство, не допускающее истощение рыбных запасов; развитие регулярного судоходства; проведение поисковых работ и спасательных операций; осуществление наблюдений за изменением климата и состоянием окружающей среды и т.д.

Все арктические страны усилили своё военное присутствие в Арктике в той или иной форме, что говорит о потенциальной готовности отстаивать национальные интересы при помощи военной силы. В публикациях на арктическую проблематику часто мелькают словосочетания «Битва за Арктику», «арктическая гонка», «игра на арктическом театре действий».

³⁹ НАТО организовало в январе 2009 г. семинар по Арктике. Страны НАТО взяли на себя ответственность за охрану воздушных границ Исландии.

Главными проблемами, мешающими наладить эффективную систему международного управления Арктикой, является фрагментарность имеющейся юридической базы, нехватка адекватных инструментов реализации принятых решений, слабость контроля над их выполнением, отсутствие системы регулярного политического сотрудничества на высшем уровне, потенциальная возможность нарастания напряженности в регионе из-за усиления его милитаризации.

2 августа 2007 г. российский батискаф «Мир-1» водрузил на дне Северного Ледовитого океана в географической точке Северного полюса российский титановый флаг. Это сильно встревожило российских соседей в Арктике, было воспринято как претензия России на расширение зоны своего влияния. На самом деле речь шла о символическом жесте. Никто не возражал, например, против того, что США установили свой флаг на Луне. Тем не менее, характер реакции на действия России говорит о высоком накале политических страстей вокруг Арктики. Американский эксперт Роджер Говард опубликовал две книги на эту тему: «Охотники за нефтью» и «Золотая лихорадка в Арктике», а канадец Майкл Байерс написал книгу «Кому принадлежит Арктика». В России вышла книга Артура Инджиева «Битва за Арктику. Будет ли Север русским?». Выходит в свет монография О.Б. Александрова «Северный вектор внешней политики России: внешняя политика России на Балтике, в регионе Северной Европы и в Арктике». Эти работы свидетельствуют о том, что современная Арктика превращается в регион международного соперничества, на лидерство в котором претендуют сразу несколько государств. Попробуем подвести некоторые итоги:

1. Разработка арктической политики. Первой среди скандинавских стран в 2006 г. разработала свою арктическую стратегию Норвегия. Швеция и Исландия представили документы по своей арктической политике в 2011 г., последними из числа стран-членов Арктического совета. Высокой степенью проработанности отличается Арктическая стратегия Финляндии, которая провела анализ деятельности всех международных организаций и программ, касающихся Арктического региона. Норвеж-

ская арктическая стратегия во многом предвосхитила структуру и ряд идей общей арктической стратегии ЕС. Во всех арктических стратегиях скандинавских стран упор сделан на три направления: свобода и безопасность судоходства, разумное использование природных ресурсов Арктики и охрана окружающей среды. Из обзора арктической политики следует, что самостоятельные действия предусматривают крупные державы – США, Россия, Канада, а также Дания и Норвегия, в то время как Швеция и Исландия мыслят свою стратегию в этом регионе на основе сотрудничества со своими союзниками и географическими соседями. Финляндия делает ставку на Северное измерение, желая распространить его действие на Арктику (идея «Арктического окна»). Что касается технологий добычи углеводородов с глубоководного морского дна, то такими технологиями обладают не все арктические страны, здесь, прежде всего, важен опыт Норвегии. В Финляндии развито ледокольное судостроение; в этой области имеются возможности для развития промышленной кооперации с Россией.

2. Юридические аспекты освоения Арктики. Международно-правовой статус Арктики окончательно ещё не определён, в регионе имеется несколько территориальных споров и перекрещивающихся претензий на шельф. Правовая структура Арктического региона ещё только формируется. В 1970 г. Генеральная Ассамблея ООН объявила земли, располагающиеся за пределами 200-мильной зоны, общим достоянием человечества. Зона исключительной экономической деятельности определяется на расстоянии 200 морских миль от береговой линии соответствующих стран. Если такие зоны соседних стран перекрещиваются, то соответствующие государства должны договориться о разграничении зон, как это сделали Россия и Норвегия в Баренцевом море. Для обеспечения этого права была созвана Конференция ООН по морскому праву, результатом которой явилось заключение Конвенции ООН от 1982 г. В 1994 г. было заключено соглашение об осуществлении XI части Конвенции. Конвенция и Соглашение вступили в силу в 1996 и 1998 г. соответственно.

Российским интересам более всего соответствует секторный подход к разграничению территорий в Арктике, впервые приме-

нённый Канадой в 1909 г., когда она объявила своими владениями все территории, расположенные между Северным полюсом и материковой частью страны. Тот же принцип был использован в СССР в 1926 г., когда он объявил своими владениями территории от Шпицбергена на Западе до Берингова пролива на Востоке и до Северного полюса на Севере. Морское дно в то время считалось неделимым.

Однако секторный подход был отвергнут Генеральной Ассамблеей ООН и Конвенцией ООН от 1982 г., т.к. он автоматически отсекает участие третьих стран, не имеющих прямого выхода в мировой океан, что не отвечает интересам большинства стран-участниц ООН. Россия ратифицировала Конвенцию ООН по морскому праву от 1982 г. в 1997 г. Такой подход не очень соответствует и интересам США, т.к. в этом случае они могут претендовать только на узкий сектор Арктики в масштабе примерно 10% её территории. США выступили против идеи заключения нового международного соглашения по Арктике, которое охватывало бы судоходство, экологию и энергетическое хозяйство. В последующем этот подход был принят всеми арктическими странами и ЕС.

Недостатком Конвенции ООН по морскому праву с точки зрения России является то, что она утрачивает права на значительную часть территории, которая была установлена границей 1926 г. и которая могла бы войти в её юрисдикцию, если бы по-прежнему применялся секторный подход. Вместе с тем, Конвенция ООН открывает доступ в Арктику для множества третьих стран, т.к. значительная часть территории в соответствии с морским правом становится всеобщим достоянием человечества. Однако, большая часть природных ресурсов, расположенных на морском дне, которые могут стать доступными в среднесрочной перспективе, находится в пределах 200-350 миль от сухопутных границ арктических стран.

Положительной стороной Конвенции ООН по морскому праву является возможность получения международного юридического признания морских границ той или иной страны, что позволяет получить право на разработку континентального шельфа. Эта Конвенция позволяет распространить суверени-

тет на 200-мильную (370 км) зону, которая при некоторых условиях может быть расширена до 350 миль (650 км). Бремя обоснования прав, естественно, лежит на соответствующих странах. В Арктике оно связано с затратой немалых ресурсов на проведение глубоководного бурения для исследования строения морского дна.

В настоящее время все арктические страны выступают против заключения особого соглашения по Арктике, хотя подобное есть, например, по Антарктиде. Европейский парламент выдвигал такое предложение, но сейчас ЕС от него отказался. США подписали, но не ратифицировали Конвенцию ООН по морскому праву, хотя президент Буш-младший в конце срока своего пребывания у власти, выступил с рекомендацией сенату ратифицировать её. Позиция США свидетельствует о том, что они не спешат юридически закреплять за собой тот относительно небольшой сектор Арктики, на который у них есть право в соответствии с принципами, закреплёнными в Конвенции.

Если исходить из географического положения и геологических факторов, то сектор, который будет закреплён за Россией, должен стать самым большим, на втором месте должна оказаться Канада, на третьем – Дания вместе с Гренландией, далее будут следовать остальные арктические страны: США, Норвегия, Исландия. Конечно, это распределение сохранится в том случае, если разделение арктических владений будет происходить в рамках ныне действующего международного права, если не будут введены какие-то новые принципы и нормы. Помимо географического положения у России есть другие существенные причины претендовать на статус одной из главных арктических держав: значительный объём проделанных ранее научных исследований и географических открытий в арктической зоне, многие из которых получили закрепление в географических названиях (например, мыс Дежнева, о. Врангеля, Берингов пролив и т.д.).

3. Политическая расстановка сил: потенциал для образования конфликтов и создания альянсов. Как уже было упомянуто, международно-правовой статус Арктики ещё не определён, но налажен многосторонний политический диалог, призванный разрешить возникающие в этом регионе вопросы, в т.ч. юридиче-

ские. В этом направлении работает ряд международных организаций (Арктический Совет, СБЕР, Совет министров Северных стран, Северное измерение). Главным среди них является Арктический совет – единственная организация, в которую входят все восемь арктических государств и в работе которой принимают участие коренные народы Севера, а также представители стран-наблюдателей, других международных организаций и НПО. За рамками Арктического совета состоялись две международные конференции министров «пятёрки» арктических государств: в Илулиссате в 2008 г. и в Квебеке в 2010 г. Уже один только перечень сил, заинтересованных в арктических ресурсах и действующих на разных уровнях и в различных формах, свидетельствует о том, что в Арктике складывается непростая ситуация. Фактически здесь накопился довольно высокий потенциал противоречий и конфликтов, несмотря на то, что арктические ресурсы на сегодняшний день по большей их части остаются мало доступными.

Позиции России в Арктике осложняет тот факт, что все страны-участницы Арктического совета, кроме неё, являются членами ЕС и/или НАТО, т.е. связаны тесными военно-политическими и/или экономическими узами. Канада и США входят в НАФТА. Канада может также рассчитывать на поддержку Великобритании, имеющей статус наблюдателя в Арктическом Совете, ведь обе страны имеют во главе английскую королеву, Канада продолжает оставаться членом Британского содружества наций.

Складывается ситуация, когда Россия должна проводить очень гибкую политику, по возможности искать консенсус со своими партнёрами-соперниками в Арктике, учитывая, что Запад обычно занимает солидарную позицию при решении важных вопросов глобального значения. Фактически в Арктике пересекаются интересы четырёх глобальных «игроков»: России, США, НАТО и ЕС, т.к. малые страны в современных условиях практически не имеют возможности действовать вопреки интересам крупных держав или блоков военного или экономического характера. У всех восьми арктических государств кроме России существуют крепкие союзнические узы через НАТО и/или ЕС. Вместе с тем, имеются несовпадения интересов и противо-

речия между западными арктическими странами. Поэтому возникает возможность для блокировки позиций, занимаемых странами по тем или иным частным вопросам. Россия в Арктике должна обеспечивать свои национальные интересы, избегая перерастания соперничества из-за ресурсов в открытый конфликт.

4. Территориальные споры и претензии. В высоких широтах имеется несколько спорных участков (территорий), по которым арктические страны не достигли договорённостей. Заявки, которые уже были поданы в Комиссию ООН по разграничению морского шельфа, содержат встречные претензии на спорные территории и нерешённые вопросы о границах. Между США и Россией не решён вопрос о границе в Беринговом проливе, т.к. соответствующее соглашение, заключённое между Бейкером и Шеварнадзе, которое отдаёт под юрисдикцию США большую часть Берингова моря, не было ратифицировано в российском парламенте.

Россия и Норвегия урегулировали многолетний спор из-за разделения т.н. серой зоны в Баренцевом море. Соглашение было заключено весной 2010 г., что открыло возможности для разработки нефтегазовых месторождений на ранее спорных территориях.

Между США и Канадой есть спор из-за границы в море Бофорта, а также из-за статуса Северно-Западного прохода, который Канада считает своим, а США – международным. Подобный подход США применяют и к Северному Морскому пути.

Канада и Дания претендуют на остров Ханс, расположенный в проливе между Канадой и Гренландией, есть спор о границе, пролегающей между Гренландией и канадским островом Эсмир. Канада и Дания имеют разногласия относительно вылова рыбы и судоходства в Северно-Западном проходе.

Некоторые конфликты затрагивают интересы ЕС. Например, вышеупомянутый конфликт относительно острова Ханс, неясность юридического статуса экономической зоны Шпицбергена, установление границ на континентальном шельфе. Спорными территориями являются хребет Ломоносова и Менделеева, на них претендуют одновременно три страны: Россия, Дания вместе с Гренландией и Канада.

Россия первой подала заявку в Комиссию ООН на расширение своей экономической зоны в 2001 г., но Комиссия потребовала дополнительных сведений о строении морского дна. Рассмотрение российской заявки отложено до 2012 г., что позволяет нашей стране собрать необходимые дополнительные доказательства, подкрепляющие наши претензии на территорию от Мурманска до Северного полюса и до Чукотки, включая хребет Ломоносова и поднятие Менделеева⁴⁰. Хребет Ломоносова не имеет структурной связи с прилегающим российским шельфом, т.к. перед ним есть разлом. Решение Комиссии ООН будет зависеть от состава пород. Предоставление Россией в Комиссию дополнительных требований о строении морского дна потребовало проведения глубоководного бурения.

Норвегия, которая подавала свою заявку в 2006 г., первой среди арктических государств получила от Комиссии ООН поддержку своих претензий, и её права на шельф уже получили юридическое оформление. Канада и Дания должны представить свои заявки не позднее 2013 и 2014 г. соответственно. Для США такая возможность откроется в течение 10 лет после ратификации Конвенции ООН по морскому праву. Среди государств, которые заявляют об интересе к Арктике (всего их около 20), – Япония, Германия, Китай, Индия, Бразилия, Южная Корея.

Особый случай представляет архипелаг Шпицберген (в Норвегии его называют Свальбард). Парижский договор 1920 г., признав суверенитет Норвегии над архипелагом, предоставил право другим странам, подписавшим это соглашение, осуществлять хозяйственную деятельность на острове. В настоящее время кроме Норвегии там присутствует только Россия. Норвегия в одностороннем порядке объявила рыбоохранной зоной просторанство вокруг архипелага в радиусе 200 миль. Это решение не признаёт Россия и ряд других стран, считая, что оно не соответствует Парижскому договору 1920 г. Коллизия возникла из-за трудностей совмещения статей Парижского договора и норм международного морского права в русле Кон-

⁴⁰ Насколько можно судить по сообщениям зарубежной печати у России больше шансов закрепить за собой часть хребта Ломоносова, чем поднятие Менделеева.

венции ООН 1982 г., которая использует понятие исключительной экономической зоны. Остроту данному конфликту придаёт и факт вероятного наличия на островном шельфе крупных запасов углеводородов.

5. Военное присутствие в Арктике. Спусковым крючком для усиления военного присутствия всех других арктических стран в Арктике стала российская экспедиция 2007 г., когда российские батискафы Мир-1 и Мир-2 взяли пробы грунта, и на дне Северного Ледовитого Океана был водружён российский флаг. Этому способствовало и возобновление патрулирования российскими военными самолётами Северной Атлантики летом 2007 г. Россия также приняла решение о восстановлении военных гарнизонов там, где они дислоцировались в Арктике в советский период.

В 2007 г. Канада также приняла решение об усилении своего военного контингента в Арктике и приступила к строительству двух военных баз. Было принято решение о расширении отряда рейнджеров и улучшении оснащения отрядов береговой охраны, о строительстве 8 новых судов, предназначенных для патрулирования в арктической зоне, о создании специального отряда рейнджеров из представителей местных народов, привычных к суровому северному климату. В 2009 г. Канада провела в арктической части военные учения «Нанук-2009», которые стали ежегодными.

Северный Совет принял в 2009 г. решение усилить военное сотрудничество между странами-членами в Арктике путём создания объединённых военно-морских и военно-воздушных сил, которые бы регулярно патрулировали морские границы в Арктике и небо над Исландией. Полностью программа будет реализована к 2014 г. Наряду с Данией, Исландией и Норвегией, которые являются членами НАТО, в новый военный блок согласились войти нейтральные Швеция и Финляндия. Скандинавские страны планируют применять в этих целях общую спутниковую систему, объединённые ВВС и ВМС и военный отряд быстрого реагирования. Дания приступила к строительству военной базы в Гренландии. Норвегия уже сейчас по уровню военных расходов в пересчёте на одного жителя находится на одном из первых мест в НАТО, а Швеция входит в число ведущих в мире произво-

дителей вооружений. Общие военные силы скандинавских стран и Финляндии относительно немногочисленны (240 тыс. человек вместе с силами самообороны), но они хорошо оснащены. По сообщениям печати, они располагают 600 боевыми самолётами, 24 подводными лодками, 30 боевыми кораблями и 220 вспомогательными судами и катерами. Основу вооружённых сил северо-европейских стран составляют ВВС и ВМС Норвегии и Швеции. Принято решение о мониторинге Северной Атлантики со спутников, кораблей и наземных станций, о применении акустического зондирования. Норвегия дважды провела военные учения в Арктике в 1999 и 2007 гг.

Принятию решения об объединении ВВС и ВМС в Арктике предшествовало обсуждение странами-участницами Северного совета доклада бывшего норвежского министра Т. Стольтенберга о северо-европейском сотрудничестве для обеспечения внешней безопасности. Этот доклад был разработан в соответствии с поручением министров иностранных дел стран-участниц Северного Совета и получил всеобщее одобрение.

В прошлом северо-европейским странам не хватало общего видения внешней политики и политики безопасности. Из пяти стран-участниц Северного Совета две страны (Финляндия и Швеция) не являются членами НАТО и ещё две (Исландия и Норвегия) не входят в ЕС. Гренландия вышла из ЕС (тогда ЕЭС) в результате референдума 1985 г. Но в отношении военного патрулирования Северной Атлантики все пять стран Северной Европы проявляют полную солидарность.

США обладают военной базой в Туле (Гренландия), построенной в 1961 г. и модернизированной в 1980-е гг. Она является частью системы раннего предупреждения, которая включает в себя радары в Британии и на Аляске. В 2008 г. США провели крупные военные учения в Арктике «Северный край» с участием 5 тыс. военнослужащих, 120 самолётов и нескольких военных судов.

США активизируют свои научные исследования в Арктике, причём необходимую для анализа информацию об арктических льдах собирают и атомные подводные лодки. Вашингтон принял решение о создании ледокольного флота; на Аляске распо-

лагаются системы американской ПРО. Радиолокационные установки США есть в Норвегии, Британии и Гренландии, на Шпицбергене присутствует американо-норвежский центр спутниковой связи, который может быть использован в военных целях. США, как и многие другие арктические страны, усиливают береговую охрану на Аляске, проводят боевое дежурство с воздуха и моря в Северном Ледовитом океане. В настоящее время у Соединённых Штатов мало ледоколов, однако, много подводных лодок, сильные ВВС. Они усилили патрулирование и проведение разведки в Арктической зоне.

В 2006 г. США оставили свою военную базу в Исландии, после чего оборону Исландии с воздуха обеспечивает НАТО. Не располагающая собственными вооружёнными силами Исландия приняла ряд мер по усилению своей береговой охраны и укреплению сотрудничества с НАТО и скандинавскими странами в области обороны. Рейкьявик заключил соглашения о безопасности на море с соответствующими службами США, Великобритании и Канады.

В мае 2009 г. в Рейкьявике прошёл семинар НАТО по Арктике, на котором было заявлено, что Арктика представляет для НАТО стратегический интерес. Саммит НАТО в Бухаресте поставил перед Альянсом задачу по обеспечению энергетической безопасности стран-участниц, связанной с Арктикой. В докладе, подготовленном под руководством Х. Солана к саммиту ЕС в 2008 г., говорится о конфликте интересов между ЕС и Россией из-за природных ресурсов Арктики.

В этой ситуации интересам арктических стран больше соответствовало бы объявление Арктики зоной, где осуществляется контроль над размещением вооружений, военное присутствие имеет ограниченные масштабы, запрещается или ограничивается размещение ОМУ и ядерных материалов (это не касается атомных подводных лодок и атомных ледоколов). Фактически милитаризация Арктики уже идёт полным ходом. Тот факт, что эксплуатация месторождений на дне северных морей – дело не ближайшего будущего, не охлаждает страсти. Даже если вечные льды почти полностью растают, сохранится и даже возрастет угроза со стороны айсбергов, что сделает подводную добычу уг-

леводородов при современных технологиях практически невозможной.

6. Экономические и юридические аспекты судоходства по арктическим маршрутам.

Объём торговли между Европой и Азией достигает значительных масштабов. В частности, торговля скандинавских стран и Финляндии с азиатскими государствами в разы превосходит объём их торговли с Россией. (За исключением Финляндии, для которой Россия остаётся важным торгово-экономическим партнёром) (см. таблицу).

Из данных таблицы следует, что эксплуатация Северного морского пути принесёт европейским странам, включая Северную Европу, существенную экономическую выгоду. По данному вопросу эти страны будут, скорее всего, поддерживать идею интернационализации арктических морских маршрутов. Эту же позицию поддерживают США и ЕС. Вашингтон готов отстаивать

Внешняя торговля стран Северной Европы в 2009 г.

(в млн евро и в %)

	Дания	Финляндия	Исландия	Норвегия	Швеция
Общий экспорт	66735	45029	2907	78162	93888
Экспорт в Россию	1,6	8,9	1,2	0,8	1,4
Экспорт в страны Азии	7,9	9,9	5,5	7,2	8,2
Импорт из России	0,8	16,1	0,7	1,5	3,6
Импорт из стран Азии	11,7	8,9	11,1	15,0	9,7

Источник: (Nordisk Statistisk Årsbog. Norden. København. 2010. S. 102, 104.)

свободу мореплавания в северных широтах с применением всех доступных средств, в т.ч. военных. Северный морской путь представляет также значительный интерес для азиатских стран, торгующих с Европой, прежде всего, для Китая, Японии и Южной Кореи.

Интерес к Северному морскому пути проявляют и страны-члены СБЕР, чей интерес подтвердил научно-исследовательский проект ИНСРОП (INSROP), реализованный в 1993–1999 гг. при участии семи стран (Дания, Италия, Канада, Норвегия, Россия, Финляндия и Япония). По результатам проекта сделано несколько десятков докладов по разным аспектам освоения Северного морского пути.

Поскольку арктические морские маршруты позволяют су-

шественно сократить транспортные пути между Европой и Азией, между Европой и Америкой, их использование позволит сэкономить 40-50% транспортных расходов. Ещё больше можно выиграть на страховании грузов⁴¹. Однако для введения регулярного судоходства по Северному морскому пути необходимо вложить по разным оценкам 40-70 млрд долл. Требуются значительные инвестиции для модернизации портов, обеспечения надёжной связи, постоянного мониторинга передвижения судов, навигационного оборудования, спутникового слежения и ледокольного сопровождения, организации операций по поиску и спасению, военного патрулирования, жизнеобеспечения населения, занятого поддержанием условий эксплуатации Северного морского пути. Кредиты на эти цели можно получить в МФО (ЕБРР, ЕИБ, СИБ и т.д.) Однако там, где речь идёт о финансировании в крупных масштабах, не обойтись без политических решений. В части, касающейся постепенного коммерческого освоения северных морских маршрутов, большинство арктических стран и ЕС выступают за соблюдение строгих экологических стандартов и стандартов безопасности.

Международная морская организация (ИМО) регулирует основные вопросы международного судоходства, включая права и ответственность прибрежных государств и «государств флага», между которыми могут возникать противоречия. ИМО признаёт, что в морях, покрытых льдами, имеется существенная специфика. Конвенция ООН по морскому праву в принципе допускает, чтобы прибрежные страны вводили некоторые стандарты для международного судоходства, но такое правотворчество должно носить ограниченный характер, о чём говорится в ст. 234. Именно на эту статью ссылаются США, когда настаивают на праве свободного прохода по северным морским маршрутам. Канада и Россия считают Северо-Западный проход и Северный морской путь своими внутренними водами, хотя и признают право других стран на их использование. Они полагают, что иностранные суда, проходя по этим маршрутам, должны соблюдать правила, установленные в Канаде и России (обязательное уве-

⁴¹ Стоимость страхования грузов при перевозке их через Суэц выше примерно в 10 раз из-за пиратов, которые орудуют в Аденском заливе.

домление, страхование, ледокольное сопровождение и т.д.).

Главная проблема для обеспечения свободы судоходства по северным маршрутам – согласование интересов прибрежных стран, обладающих портами вдоль маршрутов, наземной инфраструктурой и судами других стран. Речь идёт не столько о принципиальных разногласиях, сколько о различном толковании ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву, о масштабе её применения по отношению к морям, покрытым льдами, о её соотношении с режимами транзитного прохода через проливы, используемыми для международного судоходства.

Выходом из сложившегося положения, когда имеющаяся юридическая база не может однозначно решить вопросы, возникающие между прибрежными государствами и «странами флага», является разработка под эгидой ИМО Кодекса полярного судоходства. Такая работа уже идёт и, предположительно, завершится в 2012 г.

Исход решения конфликта между Канадой и США относительно статуса Северо-Западного прохода имеет принципиальное значение для России. Потенциально эксплуатация Северного морского пути может принести значительные доходы, но его регулярное использование иностранными судами несёт с собой угрозу ослабления контроля над северной морской границей России. Этот морской маршрут очень важен для её экономики. Он обслуживает регион, который даёт нашей стране преобладающую часть добываемой нефти, никеля и природного газа, значительную часть золота, серебра, олова, апатитов, молибдена, алмазов и деловой древесины.

Помимо США и ЕС идею интернационализации Северного морского пути поддержала международная программа ИНСРОП (INSROP). Исходя из своего географического положения, большинство стран-участниц Арктического совета не заинтересовано в том, чтобы разделять российскую или канадскую позицию. ЕС высказывается в своих документах за свободу судоходства в соответствии с принципами морского права, против дискриминации третьих стран. В рамках СБЕР выдвинута идея о совместном освоении Северного морского пути. Национальные интересы России состоят в том, чтобы сохранить возможность

регулирования режима судоходства по Северному морскому пути, т.к. он находится вблизи российской государственной границы. Его эксплуатация позволила бы России при определённых условиях получать доходы за счёт оказания сопутствующих услуг (штурманское и ледокольное сопровождение, другие услуги навигации и т.д.). Вместе с тем, от России могут понадобиться значительные предварительные инвестиции.

В Северной Атлантике усиливается судоходство, как грузовое, так и пассажирское. Если летом 2004 г. туда заходило всего лишь 27 круизных судов, то в 2007 г. – уже 250. В 2000 г. началась транспортировка нефти танкерами, которые перевозят её с северо-запада России через Баренцево море и северную Атлантику в США и Канаду. Начиная с 2005 г., таким путём переправляют свыше 10 млн тонн ежегодно.

7. Новые «игроки» в Арктике. Это Европейский союз, самоуправляющиеся территории Гренландия и Фарерские острова; интерес к Арктике проявляют ещё примерно два десятка стран мира. Дания обещала (и это закреплено в соответствующих соглашениях) передать в собственность своих самоуправляющихся территорий контроль над запасами природных ресурсов, которые находятся на их шельфе. Особый случай представляет архипелаг Шпицберген, юридический статус которого носит двойственный характер. Норвегия стремится к тому, чтобы закрепить свой суверенитет над ним, вытеснив или хотя бы ограничив Россию – единственную на настоящий момент страну, которая пользуется правом присутствия на архипелаге и ведения там хозяйственной деятельности в соответствии с Парижским договором от 1920 г.

В самоуправляющейся провинции Дании – Гренландии довольно сильны устремления к приобретению самостоятельности, которые резко возросли после обнаружения залежей нефти вблизи острова. У коренных жителей Гренландии накопились претензии и к США, и к Дании. Они связаны с катастрофой 1968 г., когда американские ВВС потеряли в Гренландии атомную бомбу, что вызвало радиационное заражение и гибель части местного населения. Недовольство же Гренландии политикой Дании вызвано депортацией гренландского населения, предпри-

нятой с целью освободить место для американской военной базы. Это переселение было признано незаконным в судебном порядке, и Дания выплатила компенсацию Гренландии. Однако её размер был, по мнению местных жителей, неадекватен.

Евросоюз стремится к закреплению за собой статуса арктического «игрока». Присоединение Исландии к ЕС, намеченное на 2012–2013 гг., усиливает его географические позиции в Арктике, а участие ЕС в Арктическом сотрудничестве усиливает позиции малых стран-членов ЕС и соответствует интересам других стран ЕС, которые не имеют прямого выхода в этот регион.

Есть ещё одна сила, которая незримо присутствует в Арктике, действуя через национальные правительства и международные организации, через экспертов, научные и информационные каналы, НПО и т.д. Это – ТНК, в первую очередь, нефтяные корпорации. Как известно, их финансовая и экономическая мощь такова, что они могут конкурировать с государствами среднего масштаба. Часть ТНК будет выступать за интернационализацию Арктики, другая часть – за максимальное увеличение экономических зон в зависимости от того, в какой стране они располагаются. Интернационализация Арктики соответствует интересам крупных динамично развивающихся стран Азии и Латинской Америки.

8. Неиспользованный политический потенциал коренных народов Севера. Ни одна из стран не ставит интересы коренных народов Севера на первое место среди приоритетов своей арктической политики, хотя все признают их значение. Местные жители выдвигают претензии на распоряжение земельными участками в арктической зоне. Есть возможности для укрепления солидарности между коренными народами Севера, проживающими в разных странах Арктического региона. Если Гренландия окончательно освободится от опеки Дании, которая по-прежнему отвечает за её внешнюю политику и политику безопасности, то это подогреет соответствующие настроения коренных народов на Аляске, в Канаде, возможно, в России. За спиной этих народов могут действовать крупные корпорации, заинтересованные в разработке новых месторождений. Эти народы – малочис-

ленны, поэтому при наличии соответствующих финансовых ресурсов можно довольно легко влиять на их настроения.

9. Экология Арктики. Эксперты сходятся на том, что состояние окружающей среды в Арктике имеет не только региональное, но и глобальное значение. Все согласны, что арктическая природа крайне уязвима и что она сильно влияет на климат Земли. Вместе с тем, она страдает от тепличных газов, которые образуются на большом от неё расстоянии. В настоящее время содержание загрязняющих веществ (углеводородов, тяжёлых металлов, искусственных радионуклидов и т.д.) в морской и воздушной среде Арктики, в растениях и тканях арктических животных не выходит за пределы нормативов, но отмечается тревожная тенденция к увеличению их содержания. В отдельных регионах Арктики загрязнение достигло высокой степени.

Что касается глобального потепления, то оно проявляет себя, прежде всего, в западной части Арктики, а в восточной части – скорее идёт похолодание, что хорошо видно на фотографиях Северного полюса, снятых со спутника. Мнения экспертов относительно того, насколько тенденция к потеплению долговременна, расходятся, есть сторонники похолодания климата после непродолжительного потепления. Пока глобальное потепление – гипотеза, не имеющая под собой строгого научного обоснования.

Новые угрозы появились в связи с экологической катастрофой на платформе «Бритиш Петролеум» в Мексиканском заливе, которая, по некоторым экспертным оценкам, может привести к замедлению или даже остановке тёплого течения Гольфстрим и наступлению похолодания в Западной и Северной Европе. Современная наука пока не располагает достаточными данными, позволяющими дать однозначную оценку тенденциям в изменениях климата. Многие российские метеостанции регистрируют похолодание в восточной части Арктики. В любом случае, важно не допустить применения в Арктике экологически опасных технологий, к которым относятся современные способы добычи углеводородов с морского дна. Это ещё раз подтвердила авария на нефтяной платформе в Мексиканском заливе. Экологическая цена такого рода несчастных случаев неизмери-

мо велика. Конечно, утверждение строгих экологических стандартов будет задерживать освоение минеральных природных ресурсов Арктики, однако, они в любом случае не станут доступными в ближайшей перспективе. Сейчас важно не столько приступить к их освоению, сколько воспрепятствовать их использованию конкурентами, что будет сопровождаться высокими экологическими (а, следовательно, и финансовыми) рисками. Приверженность арктических стран, включая Россию, устойчивому развитию в Арктике и строгим экологическим нормам, безусловно, будет помогать формированию положительного имиджа соответствующих стран, что неизбежно принесёт и политические дивиденды.

Наряду с многосторонним сотрудничеством, арктические страны осуществляют ряд двусторонних проектов, направленных на охрану Арктической природы. В США и России обсуждают идею создания международного природоохранного парка «Берингия» на территории восточной Чукотки и Аляски. США и Канада тесно сотрудничают в изучении морского дна, в проведении других научных исследований в Арктике. Североевропейские страны, Россия и ЕС взаимодействуют в рамках Совета государств Баренцева Евро-Арктического региона (СБЕР), Арктического Совета и Северного измерения, в том числе на двусторонней основе. Россия и Норвегия сотрудничают в целях охраны рыбных запасов Баренцева моря и освоении его углеводородных месторождений. Изучается проект создания российско-норвежской приграничной торгово-промышленной зоны.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. РИСКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА В АРКТИКЕ

Освоение Арктики несёт с собой огромные потенциальные выгоды в отдалённой перспективе и вполне реальные риски, угрозы уже в ближайшем будущем. Главных опасностей – три. Во-первых, есть потенциальная угроза перевода конфликтов из юридически-политической сферы в военную. Во-вторых, это неспособность арктических стран наладить эффективную систему

контроля над состоянием арктической среды, необходимого для предотвращения дальнейшего ухудшения её состояния и перехода в перспективе к устойчивому использованию природных ресурсов Арктики. В-третьих, это потенциальная возможность эксплуатации отдельными странами арктических природных ресурсов прежде, чем будет найдено решение вопросов, которые требуют международного согласования (экологических стандартов и правил ликвидации последствий экологических аварий и возмещения возможного ущерба).

Сравнительный анализ арктических стратегий стран-членов Арктического совета показывает, что существует множество совпадающих положений, таких как, например, экологическая ориентация арктической политики, признание необходимости организации управления природными ресурсами Арктики на научной основе и т.д. Однако довольно чётко прослеживается меж-государственная конкуренция из-за ресурсов и стремление за-крепить свой суверенитет над как можно большей частью арктического шельфа. При этом некоторые направления политики (например, экологическая) могут быть использованы не по прямому назначению, а как средство устранения конкурентов или ограничения их деятельности. Если не удаётся вытеснить потенциального конкурента, тогда можно хотя бы замедлить процесс хозяйственного использования им природных ресурсов Арктики, которые могут выступать как конкурентное преимущество. В этих целях очень удобно использовать манипуляции с разного рода невыполнимыми на сегодняшний день требованиями.

Регулярная эксплуатация Северного морского пути потребует от России огромных инвестиций специфического характера. Инфраструктурные затраты всегда ложатся на государственный бюджет, причём их надо осуществить в сжатые сроки и в крупных размерах, компенсация растянется на многие годы, а бóльшую часть возможных доходов получают частные компании. Вместе с тем, неадекватное финансирование инфраструктуры этого транспортного пути чревато усилением требований западных стран интернационализировать Северный морской путь.

До широкой эксплуатации нефтегазовых месторождений

Арктики, по некоторым самым оптимистическим оценкам, вряд ли придёт очередь ранее 2040–2050 г. По стоимости и сложности эта проблема может соперничать с космическими проектами с той разницей, что в настоящее время арктические технологии добычи полезных ископаемых со дна арктических морей менее развиты, чем космические. Современные технологии добычи углеводородов не позволяют извлекать их из-под дрейфующих льдов, которые, перемещаясь, будут просто разрывать трубы. К тому же к середине века некоторые страны Европы (прежде всего, Швеция и другие страны Северной Европы) уже создадут экономику, свободную от углеводородов. Соответствующая программа Швеции, рассчитанная на период до 2020 г., весьма успешно осуществляется. Этой стране удалось снизить зависимость энергетики от углеводородов с $\frac{2}{3}$ до $\frac{1}{3}$ всего лишь за 30 лет, она значительно опережает в этом отношении ЕС в целом, который также ставит задачу декарбонизации экономики, но планирует её достижение более медленными темпами. Как показывает шведский опыт, для этого не надо ценного сырья, вполне годятся многочисленные и малоценные отходы от деревообрабатывающей и пищевкусовой промышленности, предприятий общественного питания, бытовой мусор и прочие отходы органического происхождения.

В направлении создания безуглеродной экономики движется не только Швеция, но и располагающая собственными нефтяными запасами Дания, а также ЕС в целом. Некоторые развивающиеся страны, например Бразилия, тоже приняли соответствующие программы. Это не обязательно сведёт потребности в углеводородах к нулю, но принципиально изменит ситуацию на мировом рынке нефти и газа. Скорее всего, это положит конец высоким ценам на нефть уже в среднесрочной перспективе. Следует иметь в виду, что арктическая нефть ни в коем случае не может быть дешёвой. С природным газом будет конкурировать сланцевый. Т.о. на смену эпохе нефти и газа уже идёт эпоха экологически чистых видов топлива. Поэтому параллельно с мерами по обеспечению российских интересов в Арктике важно продолжать усилия по модернизации российской экономики и её переводу на интенсивный, наукоёмкий

тип развития.

Необходимо учитывать, что в случае недостаточной воли государства осуществлять экономическую модернизацию, для России освоение природных ресурсов Арктики может сослужить медвежью услугу, снизив её мотивацию реформировать экономическую структуру. В современном мировом хозяйстве чаще всего преуспевают страны, специализирующиеся на экспорте готовой продукции с высокой добавленной стоимостью. Сюда относятся все страны-члены ОЭСР, новые индустриальные государства Азии и Латинской Америки. Уже сейчас российская экономика страдает оттого, что высокие доходы от нефтегазового сектора действует как фактор замедления развития обрабатывающей промышленности, косвенно способствуют консервации примитивной структуры производства и экспорта.

Россия является участницей ряда многосторонних инициатив, деятельность которых направлена на Арктический регион. Это Арктический совет, Совет государств Баренцева-Евроарктического региона, Северное измерение и т.д. Все страны, которые являются партнёрами России по освоению Арктики, входят в НАТО и/или ЕС. Поэтому в Арктике России предстоит в большинстве случаев сталкиваться с консолидированной позицией других стран.

Озабоченность вызывает затягивание США ратификации Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Присоединение США к Конвенции означало бы, что они согласны решать вопросы разграничения территорий в Арктике в рамках действующего международного права и на основе многостороннего сотрудничества. В соответствии с принципами этой конвенции США могут претендовать примерно на 10% территории Арктики. Пока не совсем ясно, на что рассчитывают Вашингтон, ведь других инструментов для правового урегулирования пограничных вопросов и делимитации экономических зон в настоящее время не существует.

В Арктическом регионе проявляются многочисленные противоречия. Они возникают между странами, между центральными, региональными и местными властями; между государственными органами и частными компаниями; между разными отрас-

лями (например, между предприятиями по добыче углеводородов и рыбной промышленностью); между коренными народами и бизнесом, заинтересованным в арктических ресурсах.

Россия может рассчитывать на поддержку тех или иных стран по отдельным вопросам (например, по свободе судоходства в Арктике союзником России объективно является Канада, хотя в отношении хребта Ломоносова их интересы расходятся). Россия и ЕС могут блокироваться на основе политики Северного измерения и развития в его рамках «Арктического окна». У России есть общие интересы с Норвегией по линии Штокмановского месторождения, развития технологий добычи углеводородов с больших глубин, создания общей промышленно-торговой зоны. С Финляндией Россия сотрудничает в рамках политики Северного измерения, освоения Северного морского пути, промышленной кооперации в строительстве ледоколов и т.д. С Данией Москва развивает сотрудничество в области ветроэнергетики и повышения энергетической эффективности. Однако следует иметь в виду, что суверенитет малых стран в современных условиях носит ограниченный характер. Небольшие масштабы человеческого и экономического потенциала не позволяют им действовать без оглядки на интересы крупных военных и экономических игроков.

Географически прямой выход на Северный полюс имеют 6 стран (в арктическую «пятерку» не включена Исландия, несмотря на возражения Рейкьявика), но фактически в Арктическом сотрудничестве участвуют 8 государств. Привлечение через Арктический союз Швеции и Финляндии, не имеющих прямого выхода в арктические моря, усиливает позиции ЕС в этом регионе. Участие ЕС в Арктическом совете, даже в качестве наблюдателя, не соответствует интересам США, Канады и России. В то же время, малым странам-участницам Арктического Совета это выгодно.

Арктика в любом случае станет объектом хозяйственной деятельности крупных ТНК. Поэтому российским компаниям целесообразно стремиться к созданию стратегических альянсов с крупными иностранными фирмами, прежде всего, с целью получения передовых технологий и доступа к дешёвым долгосроч-

ным кредитам. Потенциальные партнёры для таких альянсов, помимо арктических стран, находятся в Германии, Италии, странах БРИКС. Разумеется, отношения с ТНК необходимо строить на взаимовыгодных условиях. При этом необходимо учитывать и отрицательный опыт такого сотрудничества.

Конечно, в мировой экономике немало примеров выгодного сотрудничества отдельных стран с иностранными ТНК. Например, Норвегия допускает иностранные компании к добыче углеводородов на норвежском шельфе при условии уплаты ими налогов в размере 78% от прибыли.

Таким образом, мировая практика демонстрирует различные варианты сотрудничества между государствами и их ТНК. Примером такой кооперации служит соглашение между российской «Роснефтью» и американской «Эксон Мобил» о совместной разработке четырёх углеводородных месторождений, три из которых находятся в Карском море, а четвёртое – в Чёрном⁴².

⁴² Всего планируется инвестировать в этот проект (включая геологоразведку и освоение) 3,2 млрд долл. В создаваемых для этого совместных предприятиях «Роснефть» будет иметь 67%, а «Эксон Мобил» – 33%.

ОБ АВТОРЕ

Антюшина Наталия Михайловна, ведущий научный сотрудник Центра Северной Европы Института Европы РАН, кандидат экономических наук. Окончила Московский Государственный Университет им. М.В. Ломоносова, экономический факультет, там же защитила кандидатскую диссертацию. Ряд лет проработала в Международном институте экономических проблем мировой социалистической системы при Совете экономической взаимопомощи, где занималась изучением экономических отношений между Восточной и Западной Европой. Проходила стажировку в Хельсинки в научно-исследовательском институте финских профсоюзов (Tuövainen Taloudellinen Tutkimuslaitos – ТТТ). С 1991 г. работает в Институте Европы Российской академии наук, с 1999 г. – в Центре Северной Европы ИЕ РАН. Н.М. Антюшина является автором многочисленных публикаций, посвящённых инновационной проблематике, анализу различных аспектов функционирования североевропейской социально-экономической модели, участию стран Северной Европы в региональном сотрудничестве и европейской интеграции, взаимодействию России и североевропейских стран.

**В 2010–2012 гг. были выпущены следующие
доклады Института Европы**

261. Евросоюз: новые проблемы, решения, перспективы. Часть II. Россия – Евросоюз: сложное сотрудничество. *Материалы научно-теоретического семинара, 24 ноября 2010 г.* ДИЕ РАН, № 261, М., 2010 г.
262. Н.В.Говорова. Динамика социальных процессов в современной России. ДИЕ РАН, № 262, М., 2010 г.
263. Борьба с коррупцией: опыт Европы. Под ред. М.Г.Носова и др. ДИЕ РАН, № 263, М., 2010 г.
264. И.Л.Ходов. Изменение условий экспорта российского газа в Германию. ДИЕ РАН, № 264, М., 2010 г.
265. М.Г.Носов. Европа и Азия: экономика, политика, безопасность. ДИЕ РАН, № 265, М., 2010 г.
266. Валютные войны: мифы и реальность. *Материалы круглого стола, 2 декабря 2010 г.* ДИЕ РАН, № 266, М., 2011 г.
267. Германия. 2010. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 267, М., 2011 г.
268. От рисков нестабильности к устойчивому развитию. Часть I. Глобальные проблемы и Европа. Под ред. Т.Т.Тимофеева и др. ДИЕ РАН, № 268, М., 2011 г.
269. От рисков нестабильности к устойчивому развитию. Часть II. Дилеммы мультикультурализма и национализма. Под ред. Т.Т.Тимофеева и др. ДИЕ РАН, № 269, М., 2011 г.
270. Коалиционное правительство Великобритании – год после выборов. Под ред. Ал.А. Громько и др. ДИЕ РАН, № 270, М., 2011 г.
271. В.Б.Белов, Ю.А.Борко, В.С.Циренщиков. Роль торговой политики ЕС в инновационном развитии. ДИЕ РАН, № 271, М., 2011 г.
272. К.Н.Гусев. Иностранные инвестиции и инновационное развитие экономики в современных условиях. ДИЕ РАН, № 272, М., 2011 г.
273. В.И.Мироненко. Политическое влияние России на Украине (1991–2011 гг.). ДИЕ РАН, № 273, М., 2011 г.
274. Мир XXI века: сценарии будущего для России. Под ред. Ал. А.Громько и др. ДИЕ РАН, № 274, М., 2011 г.
275. Н.П.Шмелёв, В.П.Фёдоров. Евросоюз – Россия: мера сотрудничества. ДИЕ РАН, № 275, М., 2012 г.
276. Долговой кризис в ЕС и перспективы евро. *Материалы круглого стола, 19 октября 2011 г.* ДИЕ РАН, № 276, М., 2012 г.
277. С.М.Фёдоров. Франция в новых геополитических условиях Европы XXI века. ДИЕ РАН, № 277, М., 2012 г.

«Reports of Institute of Europe» published in 2010–2012

261. European Union: new problems, new solutions, new prospects. Part II. Russia – EU: difficult cooperation. *Materials of the research seminar, November 24, 2010*. Reports of the IE RAS, № 261, M., 2010.
262. N.V.Govorova. Dynamics of social processes in contemporary Russia. Reports of the IE RAS, № 262, M., 2010.
263. The fight with corruption: European experience. Ed. by M.G.Nosov and others. Reports of the IE RAS, № 263, M., 2010.
264. I.L.Khodov. Russian gas in Germany. Change of export conditions. Reports of the IE RAS, № 264, M., 2010.
265. M.G.Nosov. Europe and Asia: economy, politics, security. Reports of the IE RAS, № 265, M., 2010.
266. Currency wars: myths and reality. *Materials of the round table, December 2, 2010*. Reports of the IE RAS, № 266, M., 2011.
267. Germany. 2010. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 267, M., 2011.
268. From risks of instability to sustainable development. Part I. Global problems and Europe. Ed. by T.T.Timofeev and others. Reports of the IE RAS, № 268, M., 2011.
269. From risks of instability to sustainable development. Part II. Dilemmas of multiculturalism and nationalism. Ed. by T.T.Timofeev and others. Reports of the IE RAS, № 269, M., 2011.
270. The UK Coalition Government – a year after. Ed. by Al.A.Gromyko and others. Reports of the IE RAS, № 270, M., 2011.
271. V.B.Belov, Yu.A.Borko, V.S.Tsirenschikov. The role of the EU trade policy in innovative development. Reports of the IE RAS, № 271, M., 2011.
272. K.N.Gusev. Foreign investments and innovative economic development. Reports of the IE RAS, № 272, M., 2011.
273. V.I.Mironenko. Russian political influence in Ukraine (1991–2010). Reports of the IE RAS, № 273, M., 2011.
274. The World in the XXI century: Scenarios for Russia. Ed. by Al.A.Gromyko and others. Reports of the IE RAS, № 274, M., 2011.
275. N.P.Shmelev, V.P.Fyodorov. The EU – Russia: a Measure of Cooperation. Reports of the IE RAS, № 275, M., 2012.
276. The debt crisis in the EU and prospects for the euro. *Materials of the round table, October 19, 2011*. Reports of the IE RAS, № 276, M., 2012.
277. S.M.Fedorov. France in the new geopolitical conditions of XXI century's Europe. Reports of the IE RAS, № 277, M., 2012.