

№ 75 ВАЛДАЙСКИЕ ЗАПИСКИ

Сентябрь, 2017



АРКТИКА В ПЕРИОД ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ПЕРЕМЕН: ОЦЕНКА И РЕКОМЕНДАЦИИ

Джеффри Ф. Коллинз

Об авторе

Джеффри Ф. Коллинз

Научный сотрудник, Центр исследования безопасности и развития, Университет Далхаузи, Канада

Данный текст отражает личное мнение автора, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

Вступление¹

Под Арктикой обычно понимаются воды и земли, расположенные к северу от параллели 66° 33' 39". Она остается одной из самых больших, девственных и неразвитых территорий мира. Хотя площадь этого региона составляет шестую часть мировой суши, в нем проживает всего 4 миллиона человек, рассеянные на территории восьми приполярных стран: Канады, Дании (Гренландии), Финляндии, Исландии, Норвегии, России, Швеции и США. Регион богат возобновляемыми (рыба, морские животные) и невозобновляемыми ресурсами (полезные ископаемые, нефть, газ). Согласно геологическим изысканиям, здесь расположено до 20% мировых запасов полезных ископаемых².

Арктика уже подвергалась геополитическому давлению в годы Второй мировой войны и холодной войны, и сегодня сочетание таких факторов, как стремление крупных держав к установлению контроля над новыми месторождениями минералов и полезных ископаемых, изменение климата и стремительно развивающиеся технологии добычи ресурсов – превращают один из самых стабильных регионов мира в очаг конфликтных геополитических интересов и озабоченности³. Вопрос в том, сумеют ли восемь приполярных стран не только примирить свои, подчас сталкивающиеся, интересы, но и удовлетворить запросы неарктических государств, таких как Китай и Индия, желающих решать собственные экономические и коммерческие задачи в регионе. В данной статье доказывается, что подобное примирение возможно в том случае, если опираться на те структуры управления и успехи, которые были накоплены в регионе за последние 30 лет.

Для подкрепления этого аргумента в первом разделе данной статьи приводится исторический обзор развития ситуации в Арктике с точки зрения геополитики и безопасности, а затем анализируется возникновение и развитие многосторонних организаций и институтов в эпоху, наступившую после окончания холодной войны. В последующих разделах разбираются три ключевых геополитических вопроса (границы, природные ресурсы, военные операции), которые оказывают влияние, прежде всего, на приполярные страны. Также рассматривается деятельность основных неарктических держав, активно реализующих свою политику в регионе, а также причины их активности. В заключительном разделе даны краткие рекомендации о путях сглаживания конкуренции с целью продолжения сотрудничества и стабилизации региона при одновременном учете интересов как неарктических, так и арктических стран.

¹ Особая благодарность Джоэлю Плуфу за его комментарии и обратную связь относительно первого варианта данной статьи

² Ross E. How China's Arctic Empire Will Upset the Global Balance of Power // *Newsweek*. 2017. July 14. URL: <http://www.newsweek.com/chinas-arctic-goals-620794>

³ Huebert R., Exner-Pirot H., Lajuenesse A., Gullede J. *Climate Change & International Security: The Arctic as a Bellwether*. Arlington, VA: Center for Climate and Energy Solutions, 2012. P. 3.

Краткая геополитическая история Арктики

Хотя Арктика привлекает к себе внимание обозревателей и комментаторов меньше других регионов мира, меняющийся геополитический порядок оказывает на нее не меньшее воздействие. Исторически регион не чувствовал на себе геополитического давления в силу суровых климатических условий, незначительного по количеству и низкого по плотности проживания населения, а также географического положения на периферии мировых событий. Однако Вторая мировая война продемонстрировала большое значение Арктического региона на фоне возобновления конфликта между великими державами и появления современных транспортных технологий и мировых цепочек товарных поставок. В Северной Америке Канада и США должны были укреплять транспортные связи на своих заполярных территориях и усиливать наблюдение за ними перед лицом посягательств Японии на Алеутские острова, примыкающие к Аляске. В Северной Атлантике Гренландия и Исландия стали ключевыми транзитными странами для союзнических войск, самолетов и транспортировки грузов в Европу; там также были созданы базы для патрулирования с целью не допустить немецкие подводные лодки в Атлантику. Для Советского Союза Северный морской путь стал звеном в цепи союзнических поставок продовольствия и техники в порт Мурманск и служил принципиально важной «дорогой жизни» в условиях стремления не допустить вторжения гитлеровской Германии и ее союзников⁴.

Во время холодной войны на Арктику оказывалось геополитическое давление. Из-за опасений ядерной войны в регионе происходило наращивание военной мощи, включая подводное и воздушное патрулирование, военно-тактические учения, установку радаров и строительство военных баз, как Советским Союзом и его сателлитами, так и Соединенными Штатами и их союзниками по НАТО. Однако после окончания холодной войны, вслед за распадом Советского Союза в 1991 году, восемь приполярных государств – Канада, США, Россия, Дания (Гренландия), Швеция, Исландия, Финляндия и Норвегия – в 1990-е годы отказались от военных расходов и военных учений в этом регионе. Из-за низких цен на природные минералы, особенно на нефть, разведка и добыча полезных ископаемых в этот период также находились на низком уровне. В то же время, окончание долгого противостояния между Западом и Востоком также высветило проблемы экологии и устойчивого развития Арктики, особенно после того, как традиционные проблемы «жесткой» безопасности (экономические и военные) отошли на второй план.

Например, Канаде пришлось заниматься рекультивацией зараженной почвы после вывода из строя радаров линии раннего радиолокационного обнаружения (линии «Дью»), сооруженных в 1950-е годы. Канадское правительство потратило 460 миллионов долларов на очистные работы в местах расположения 21 линий «Дью», и этот процесс был полностью завершен только в 2014 году⁵. Тем временем новому правительству России пришлось решать проблему утилизации устаревших советских атомных подлодок Северного флота и нескольких тонн отработанного ядерного топлива, расположенного в бухте Андреева. Надлежащая утилизация этих подлодок потребовала объединения усилий нескольких стран, включая

⁴ Pickford A., Collins J.F. *Toward a New Polar Partnership: A Framework for Canadian-Australian Cooperation*. Ottawa: Macdonald-Laurier Institute, 2016; Melas M. *The Arctic as a Geopolitical Bond among the European Union, Norway & Russia* // *The Arctic Yearbook: 20 Years of Regional Cooperation and Policy-Shaping* / Heininen L., Exner-Pirot H., Plouffe J. (eds.). Northern Research Forum/University of the Arctic, 2016. P. 326-337.

⁵ DND announces DEW Line clean-up completed // CBC News Online. 2014. March 7. URL: <http://www.cbc.ca/news/canada/north/dnd-announces-dew-line-clean-up-completed-1.2564735>

Россию, США, Норвегию и, наконец, «Группу семи»⁶. Большая часть этой работы все еще продолжается: в 2017 году, по некоторым оценкам, было привлечено 129 миллионов долларов, которые поступили от 11 стран, помогающих завершить очистные работы в районе губы Андреева⁷.

Интерлюдия после завершения холодной войны и возникновение принципа многосторонних отношений

Именно в эту эпоху, наступившую после окончания холодной войны, арктические страны начали думать о том, как решить проблемы экологии и устойчивого развития, не ограничиваясь ситуативными финансово-научными партнерствами. В 1990-х годах было создано несколько многосторонних организаций, главная из которых – Арктический совет. В Арктический совет, созданный в 1998 году, входят восемь приполярных стран. Совет стал продолжением Оттавской декларации 1996 года, призвавшей к созданию организации с целью «нахождения способов организации сотрудничества, координации и взаимодействия между Арктическими государствами». Опираясь на деятельность ряда рабочих групп по экологии, созданных в начале 1990-х годов, Арктический совет преследует две задачи: защита окружающей среды и устойчивое развитие. В Совете не обсуждаются вопросы безопасности или обороны, торговли или иммиграции. Решения принимаются методом консенсуса или единодушного согласия всех восьми стран; с учетом неравенства сил между этими странами в военном, экономическом и географическом отношении, модель консенсуса считается ключом к укреплению доверия в Совете и гарантией того, что «Совет не будет использоваться для навязывания определенной политики» какому-либо одному государству⁸.

Примечательно, что Совет не имеет правового статуса, то есть не опирается на Договор (подобно Договору об Антарктике 1959 года), и его решения не являются юридически обязывающими. Причиной этого, как и запрета на военную повестку или решение проблем безопасности, является направленная деятельность американской дипломатии в 1990-е годы: Вашингтон стремился к неформальным организациям по сотрудничеству, которые обеспечивали бы гибкость при обсуждении разных вопросов, не ограничивающихся интересами или амбициями США. Аналогичные методы были взяты на вооружение форумом Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). У Совета есть свой Секретариат

⁶ Walker S. *Russia begins cleaning up the Soviets' top-secret nuclear waste dump* // *The Guardian*. 2017. July 2. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2017/jul/02/russia-begins-cleaning-up-the-soviets-top-secret-nuclear-waste-dump>

⁷ Howell J. *£100m from West to clean up Russian nuclear base* // *BBC News Online*. 2017. June 27. URL: <http://www.bbc.com/news/av/business-40407034/100m-from-west-to-clean-up-russian-nuclear-base>

⁸ Bloom E.T. *The Establishment of the Arctic Council* // *The American Journal of International Law*. 1999. Vol. 93. No. 3. P. 714, 718, 720, 721-722

в Норвегии для накопления институциональной памяти и координации встреч министров арктических стран раз в полгода. Однако Секретариат был создан только в 2013 году⁹.

Страны-члены и обозреватели считают, что Совет успешно «разрабатывает нормы для поддержания мира и стабильности в регионе» и укрепления сотрудничества¹⁰. Это одна из немногих международных организаций, в состав которой входят представители коренных народов Севера. В настоящее время имеется шесть групп коренных народов Севера: Международная ассоциация алеутов, Арктический совет атабасков, Международный совет гвичинов, Инуитский приполярный совет, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и Совет саамов. У этих групп имеется свой секретариат¹¹. Более того, хотя сам совет не является договорной организацией, его исследования и экспертиза стали механизмом для разработки трех юридически обязывающих соглашений: Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике (2011 г.), Соглашения о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике (2013 г.) и Соглашения по углублению международного арктического научного сотрудничества (2017 г.). Как можно логически заключить, подобные соглашения соответствуют двум тесно связанным между собой задачам Совета: защита экологии и устойчивое развитие. Арктический совет также привлек внимание неарктических государств, таких как Китай и Индия, которые сегодня входят в число 13 других участников Совета, имеющих статус наблюдателя (см. ниже)¹². Многие из этих государств даже назначили своих представителей по Арктике, тем самым демонстрируя свою заинтересованность в этом регионе¹³.

Хотя Совет добился больших успехов в последние 20 лет, он также попал под огонь критики из-за своих ограниченных (по мнению некоторых) полномочий. При этом считается, что Арктический Совет имеет монополию при проведении политики в Арктике, что исключает создание других форумов или новых организаций с этой целью¹⁴. На фоне растущей экономической и экологической заинтересованности неарктических стран в этом регионе и эпизодического бряцанья оружием со стороны некоторых стран Арктического региона, некоторые обозреватели считают неспособность Совета официально обсуждать эту озабоченность (несмотря на отдельные разговоры в кулуарах) или обеспечивать соблюдение соглашений и регламентов слабостью в общем управлении делами региона¹⁵.

Вот почему, с учетом этого вакуума, было создано несколько менее крупных, но не менее важных субрегиональных организаций с целью решения возникающих проблем, хотя в этих организациях сравнительно мало членов, и они не имеют такого веса на международной арене, как Совет.

⁹ Там же.

¹⁰ Exner-Pirot H. *Why governance of the North needs to go beyond the Arctic Council* // OpenCanada.Org. 2016. October 14. URL: <https://www.opencanada.org/features/why-governance-north-needs-go-beyond-arctic-council/>

¹¹ Arctic Council. *Permanent Participants*. 2017. URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/permanent-participants>

¹² Франция, Германия, Италия, Япония, Нидерланды, Китай, Польша, Индия, Республика Корея, Сингапур, Испания, Швейцария, Великобритания.

¹³ Pickford A., Collins J.F. *Toward a New Polar Partnership: A Framework for Canadian-Australian Cooperation*. Ottawa: Macdonald-Laurier Institute, 2016. P. 6.

¹⁴ Exner-Pirot H. *Why governance of the North needs to go beyond the Arctic Council* // OpenCanada.Org. 2016. October 14. URL: <https://www.opencanada.org/features/why-governance-north-needs-go-beyond-arctic-council/>

¹⁵ Там же.

Одна из таких организаций даже не является официальной – это «Арктическая пятерка». В нее входят прибрежные арктические государства: Канада, Россия, США, Дания и Норвегия. Первоначально эти пять стран провели совещание в 1973 году, на котором заключили Соглашение о сохранении белых медведей. Однако лишь последние 15 лет это неформальное объединение развило большую активность – во многом в силу влияния изменений климата, повышенного экономического интереса неарктических государств к этому региону, а также трений по поводу претензий на новые границы в середине 2000-х годов¹⁶. «Арктическая пятерка» проводит «спонтанные переговоры», но по меньшей мере в трех случаях за последнее десятилетие они выступили единым фронтом: в Илулисате (Гренландия, 2008 г.); в Челси (Канада, 2010 г.) и в Осло (Норвегия, 2015 г.)¹⁷. Встречи в Гренландии и Норвегии привели к принятию юридически необязывающих деклараций. В первой из них пять стран ясно дали понять, что не видят необходимости вводить правовой режим на севере наподобие того, который действует в Антарктиде (на чем настаивал Китай), и что «морского права» – как иногда называют Конвенцию ООН по морскому праву (ЮНКЛОС), которую США не ратифицировали, но на практике соблюдают – вполне достаточно для разрешения споров. Пять стран подчеркнули свою веру в региональное сотрудничество и в «упорядоченное разрешение любых возможных противоречащих друг другу притязаний»¹⁸. Примечательно то, что многие видят преимущество у неформальной структуры «Арктической пятерки» в части разработки обязывающих соглашений с неарктическими странами и принятия «конкретных решений по вопросам, затрагивающим интересы разных государств» – прежде всего, в сфере безопасности¹⁹.

Помимо «Арктической пятерки», существует также Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР). Созданный в 1993 году, СБЕР объединяет Данию, Финляндию, Исландию, Норвегию и Россию. Цель СБЕР – позаботиться о том, чтобы «тесное сотрудничество обеспечило долгосрочную политическую стабильность и снижало возможную напряженность в отношениях»²⁰. Одновременно со СБЕР был образован и Баренцев региональный совет (БРС). БРС объединяет 14 округов, расположенных «на Крайнем Севере Финляндии, Норвегии, Швеции и северо-западной России». После включения представителей коренных народов БРС стремится «поддерживать и продвигать сотрудничество и развитие в Баренцевом регионе»²¹. Возникли также субрегиональные группы коренных народов: в 1977 году возник Инуитский приполярный совет (ИПС), представляющий более 160 000 эскимосов, проживающих на Аляске, в Канаде, Гренландии и Чукотке (Россия). Одна из главных целей этого Совета – отстаивать права эскимосов на международной арене, объединять население эскимосов Арктики и «стремиться к полноценному и активному партнерству в политическом и социально-экономическом развитии приполярных регионов»²². Наконец, на торгово-экономическом фронте недавно в 2014 году был образован Арктический экономический совет (АЭС). Он был сформирован на базе Арктического совета и занимается укреплением деловых отношений с целью экономического развития силами компаний, расположенных в восьми арктических странах.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Kuersten A. *The Arctic Five Versus the Arctic Council // The Arctic Yearbook: 20 Years of Regional Cooperation and Policy-Shaping / Heininen L., Exner-Pirot H., Plouffe J. (eds.). Northern Research Forum/University of the Arctic, 2016. P. 389-395.*

¹⁸ *The Ilulissat Declaration (2008)*. URL: <http://www.arcticgovernance.org/the-ilulissat-declaration.4872424.html>

¹⁹ Kuersten A. *The Arctic Five Versus the Arctic Council // The Arctic Yearbook: 20 Years of Regional Cooperation and Policy-Shaping / Heininen L., Exner-Pirot H., Plouffe J. (eds.). Northern Research Forum/University of the Arctic, 2016. P. 389-395.*

²⁰ *Barents Euro-Arctic Council*. URL: <http://www.barentscooperation.org/en/Barents-Euro-Arctic-Council>

²¹ *The Barents Regional Council*. URL: <http://www.barentscooperation.org/en/Barents-Regional-Council>

²² *Inuit Circumpolar Council Canada*. URL: <http://www.inuitcircumpolar.com/>

Приполярные геополитические вопросы

Границы: Морские границы остаются неразрешимой проблемой восьми приполярных государств, хотя не до такой степени, чтобы это привело к вспышке вооруженного конфликта между ними. В Илулисатской декларации 2008 года арктические государства дали ясно понять, что любые внешнеполитические или региональные споры должны разрешаться правовыми способами в рамках многосторонних и международных соглашений, особенно ЮНКЛОС²³. В частности, ЮНКЛОС позволяет государству претендовать на контроль над прибрежными акваториями за пределами 200 морских миль, если оно сможет доказать, что «морское дно является продолжением его континентального шельфа»²⁴. Одна из таких конфликтных претензий касается хребта Ломоносова, расположенного вблизи географического Северного полюса. Дания, Россия и Канада претендуют на этот хребет и его потенциальные месторождения полезных ископаемых. После обширных картографических исследований они представили свои заявки в ЮНКЛОС для принятия решения, которое, скорее всего, не будет принято еще долгие годы.

Другие споры о границах затрагивают море Линкольна (на него претендуют Канада и Дания), остров Ганса (Канада и Дания) и море Бофорта (Канада и США), где опять же расположены потенциальные месторождения полезных ископаемых – главная причина затягивания решения. Это не означает, что эти споры не могут быть разрешены в принципе; просто на их разрешение может уйти несколько десятилетий. Остров Ганса – маленький необитаемый остров площадью 1,3 кв. км, расположенный между Канадой и Гренландией – был спорной территорией с 1973 года, когда Оттава и Копенгаген не согласились по вопросу о его принадлежности. Все же удалось достичь и некоторых успехов: 40-летний спор по поводу демаркации границы в Баренцевом море между Россией и Норвегией был разрешен в 2010 году, когда был подписан окончательный договор. Это позволило начать разработку нефтегазовых месторождений в этой акватории²⁵.

Конечно, постоянную озабоченность вызывает Северо-Западный проход и Северный морской путь. На первый претендует Канада, считая, что это ее территориальные воды, а на второй – Россия, считая этот маршрут частью своих внутренних вод. Оба маршрута позволяют торговым судам существенно сокращать время в пути, а также открывают возможности по эксплуатации арктических ресурсов в случае таяния льда на большой площади Северного Ледовитого океана (хотя Северный морской путь на 400 км короче Северо-Западного прохода)²⁶. В качестве иллюстрации можно привести такие данные: путь из Японии в Германию через воды Арктики на 37% короче, чем через Суэцкий канал²⁷. Проблема заключается в том, что ни одно другое государство не признает соответствующие притязания Оттавы и Москвы. Такие страны, как США и Китай, считают воды Арктического архипелага международным проливом, по которому их суда могут свободно передвигаться. Любое отклонение от этого принципа в глазах Вашингтона и Пекина создает прецедент для других мировых судоходных каналов, таких как Гибралтарский и Малаккский проливы²⁸.

²³ Huebert R., Exner-Pirot H., Lajuenesse A., Gullede J. *Climate Change & International Security: The Arctic as a Bellwether*. Arlington, VA: Center for Climate and Energy Solutions, 2012. P. 1-3.

²⁴ Chase S. Harper Orders New Draft of Arctic Seabed Claim to Include North Pole // *The Globe and Mail*. 2013. December 4.

²⁵ Harding L. *Russia and Norway to resolve Arctic border dispute* // *The Guardian*. 2010. September 15. URL: <https://www.theguardian.com/world/2010/sep/15/russia-norway-arctic-border-dispute>

²⁶ Pickford A., Collins J.F. *Toward a New Polar Partnership: A Framework for Canadian-Australian Cooperation*. Ottawa: Macdonald-Laurier Institute, 2016. P. 2.

²⁷ Hille K. *Russia's Arctic Obsession* // *Financial Times*. 2016. October 21. URL: <https://ig.ft.com/russian-arctic/>

²⁸ Pickford A., Collins J.F. *Toward a New Polar Partnership: A Framework for Canadian-Australian Cooperation*. Ottawa: Macdonald-Laurier Institute, 2016. P. 8.

Однако регион остается дорогим для судоходства; кроме того, не хватает инфраструктуры глубоководных морских портов, а также инструментов для морского судоходства по обе стороны Арктики. Если принять во внимание суровые погодные условия и наличие льда, то арктическое судоходство остается серьезным вызовом в обозримом будущем: в 2014 году лишь 22 корабля проплыли по Северо-Западному проходу²⁹. Что же касается Северного морского пути, то лишь в 2015 году объемы грузоперевозок вышли на уровни последних лет СССР, когда Москва использовала этот путь для снабжения удаленных городов и военных баз по морю³⁰. Всего 71 торговое судно в 2013 году прошло по обоим торговым путям³¹. В отличие от этих путей, даже в разгар «арабской весны» и связанной с ней нестабильностью в 2011 году от 40 до 65 судов ежедневно³² проходили через Суэцкий канал, то есть по более длинному маршруту, связывающему Восточную Азию и Европу.

Природные ресурсы: Добыча полезных ископаемых – главная причина возобновления интереса к Арктике как со стороны приполярных стран, так и со стороны неарктических государств. Хотя полезные ископаемые и нефть добывались и разведывались в этом регионе на протяжении нескольких десятилетий, лед, суровые погодные условия и относительно низкие цены на сырье – главные причины спорадического развития Арктики: зачем тратить большие деньги на разработку трудно извлекаемых запасов, если можно намного дешевле добывать их на традиционных месторождениях? В последние 20 лет произошли перемены: влияние климатических изменений, рост цен на природные ресурсы и широко освещаемые результаты геологических изысканий, указывающие на гигантские потенциальные запасы, – сделали Арктику притягательной для различных государств за пределами приполярных стран. Одно из таких исследований, в частности, было проведено геологами из США в 2009 году. По их оценкам, Арктика является месторождением 83 млрд баррелей нефти и 44 трлн кубометров природного газа. Как отмечает международный правовед Майкл Байерс, «большая часть прогнозируемых запасов залегает на глубине менее 500 метров», однако эти потенциальные запасы «вероятно, подпадают под бесспорную юрисдикцию того или иного островного государства в Северном Ледовитом океане», поэтому вряд ли отношения между странами Арктики из-за этого испортятся в обозримом будущем³³.

Даже администрация Дональда Трампа, которая в целом не обращала большого внимания на политику в Арктике со времени своего прихода в Белый дом, дала ясно понять, что считает этот регион нефтяной сокровищницей и средством к обретению энергетической независимости. Исполнительный указ, подписанный президентом в апреле 2017 года, разрешает увеличить бурение в прибрежных водах, хотя он может быть сведен на нет судебными разбирательствами. В частности потому, что администрация Обамы и Канада договорились в 2016 году наложить постоянный запрет и мораторий, соответственно, «на добычу нефтегазовых ресурсов в своих арктических водах»³⁴. Однако отсутствие глубоководных северных портов на Аляске, инфраструктура цифровых телекоммуникаций и флот береговой охраны США, в котором остался один единственный

²⁹ Chase S. *Myth Versus Reality in Stephen Harper's Northern Strategy* // *The Globe and Mail*. 2014. January 17.

³⁰ Hille K. *Russia's Arctic Obsession* // *Financial Times*. 2016. October 21. URL: <https://ig.ft.com/russian-arctic/>

³¹ *The Arctic: Frozen Conflict* // *The Economist*. 2014. December 17. URL: <https://www.economist.com/news/international/21636756-denmark-claims-north-pole-frozen-conflict>

³² Wearden G. *Q&A: Suez Canal* // *The Guardian*. 2011. February 1. URL: <https://www.theguardian.com/business/2011/feb/01/suez-canal-egypt-q-and-a>

³³ Byers M. *Who Owns the Arctic? Understanding Sovereignty Disputes in the North*. Toronto: Douglas & McIntyre, 2009. P. 9-10.

³⁴ U.S., *Canada ban offshore drilling in Arctic waters* // *CBC News Online*. 2016. December 20. URL: <http://www.cbc.ca/news/technology/obama-ban-offshore-drilling-arctic-atlantic-1.3905384>

ледокол, означает, что даже правительство США, приверженное принципу «Америка превыше всего», будет вынуждено полагаться на помощь соседних стран (например, финансовые вливания или обеспечение ледоколами) при любой предполагаемой экономической экспансии³⁵.

Военные действия: Конец холодной войны ознаменовался резким снижением военной активности Запада и России в Арктике, поскольку внимание переключилось на сокращение оборонных бюджетов, вопросы внутренней безопасности (в случае с Россией), а также реагирование на распад балканских и африканских государств. Перспектива изобилия природных ресурсов, а также возможное открытие Северо-Западного прохода и Северного морского пути в силу климатических изменений привели к тому, что ряд арктических стран возобновили военное присутствие в регионе. Канада, Россия и Норвегия попытались восстановить свои военные возможности, хотя подобные военные активы больше нацелены на демонстрацию суверенитета и осуществления надзора в регионе, чем на размещение передовых наступательных вооружений против других арктических стран. Западные СМИ много писали об озабоченности в связи с возобновлением российского военно-воздушного патрулирования в 2007 году с применением бомбардировщиков «Медведь». Между тем озабоченность России по поводу планов Канады по наращиванию ВМФ в конце 2000-х годов точно так же была преувеличенной, поскольку обе страны на словах и практически остались привержены принципу мирного разрешения споров, а также соблюдению международного права и принципов регионального управления³⁶.

Несмотря на сказанное выше, у некоторых остается озабоченность, что Арктика может стать ареной вышедшей из-под контроля напряженности в отношениях между Западом и Россией (как это случилось, например, на Украине и в Сирии). Вместе с тем, несмотря на напряженные отношения в других регионах мира, все арктические государства поддерживают позитивные отношения друг с другом, благодаря постоянной вовлеченности в работу разных арктических институтов и приверженности структурам управления регионом и порядку, основанному на правилах. Успех организаций, таких как Арктический Совет с его решениями, основанными на принципе консенсуса, а также тот неоспоримый факт, что суровые погодные условия и общие проблемы обуславливают необходимость сотрудничества, вероятно, значительно способствовали тому, чтобы не допустить любой подобный выход стратегической ситуации из-под контроля³⁷. Например, Норвегия встревожилась в 2015 году из-за того, что потоки иммигрантов и беженцев проникли на ее территорию, когда за 4 месяца примерно 5500 человек пересекли ее северную границу с Россией. Вопрос был решен в начале 2016 года после согласованных действий Осло, Москвы и Хельсинки (Финляндия также испытывала аналогичное давление на границе с Россией)³⁸.

³⁵ Tingstad A., Pezard S. *What Does 'America First' Look Like in the Arctic?* // RAND Corporation. 2017. May 25. URL: https://www.rand.org/blog/2017/05/what-does-america-first-look-like-in-the-arctic.html?adbsc=social_20170528_1544521&adbid=868648781687906305&adbpl=tw&adbpr=22545453

³⁶ Lasserre F., Tetu, P-L. *Russian Air Patrols in the Arctic: Are Long-Range Bomber Patrols a Challenge to Canadian Security and Sovereignty?* // *The Arctic Yearbook: 20 Years of Regional Cooperation and Policy-Shaping* / Heininen L., Exner-Pirot H., Plouffe J. (eds.). Northern Research Forum/University of the Arctic, 2016. P. 305-327; Konyshov V., Sergunin A. *Is Russia a revisionist military power in the Arctic?* // *Defense & Security Analysis*. 2014. Vol. 30. No. 4. P. 69-87.

³⁷ Myers S.A. *With Strategic Spillover Rising, Now Is the Time for an Arctic Security Forum* // *World Politics Review*. 2016. July 5. URL: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/19259/with-strategic-spillover-rising-now-is-the-time-for-an-arctic-security-forum>

³⁸ Melas M. *The Arctic as a Geopolitical Bond among the European Union, Norway & Russia* // *The Arctic Yearbook: 20 Years of Regional Cooperation and Policy-Shaping* / Heininen L., Exner-Pirot H., Plouffe J. (eds.). Northern Research Forum/University of the Arctic, 2016. P. 333.

Усиление неарктических держав

Один из главных вызовов, который стоит перед приполярными государствами, заключается в том, как учесть интересы неарктических стран в регионе, не ставя под угрозу собственное доминирование в Арктической политике? В частности, страны Азии, равно как и Европейский Союз, высказывают желание активизироваться в регионе. Эти государства – и организация – стремятся сказать свое веское слово в решении арктических проблем, к чему их подталкивает сочетание экологического, экономического и торгового факторов.

Китай: «Главная задача арктической политики Китая – не отстать в стремительно меняющемся управлении богатого ресурсами Северного полюса»³⁹. Его цель – обеспечить доступ к возможно большему объему полезных ископаемых мира для удовлетворения потребностей своего растущего и все более процветающего населения. Вот почему эта страна позиционирует себя в качестве «околоарктического государства» и пытается играть роль в развитии системы арктического управления. Как таковые, китайские устремления в Арктике должны рассматриваться в рамках более крупномасштабной инициативы Пекина «Один пояс и один путь», которая сводится к планам страны по созданию инфраструктурных связей между 60 странами и того, что президент Си Цзиньпин называет способом цементирования «Северного коридора» Китая⁴⁰. С этой целью Китай в партнерстве с Россией осуществляет разработку полезных ископаемых в Арктике. Например, проект «Ямал СПГ» стоимостью 27 млрд долларов на 29,9% контролируется китайскими компаниями. В Гренландии влияние Китая на проект по добыче свинцово-цинковых руд «Citronen» вызвало раздражение местных жителей после того, как для работы в этом проекте на остров были завезены тысячи китайских рабочих⁴¹.

Для Китая доступ к ресурсам – лишь один из мотивов более активного участия в делах Арктики: поскольку 90% китайского экспорта поставляется морем, китайские официальные лица рассматривают потенциал транспортного арктического коридора (государственные СМИ даже называют Северо-Западный проход «золотой водной артерией»)⁴². Как писала «Newsweek» в 2017 году, в случае освобождения северного маршрута от льда, «расходы и время на транспортировку китайских товаров могут сократиться», если будет установлен жизнеспособный арктический маршрут поставок, и регион станет привлекательным для китайского торгового судоходства, которое сталкивается с такими проблемами, как пиратство, региональная нестабильность и инфраструктурные ограничения на других мировых маршрутах морского транзита грузов, таких как Южно-Китайское море, Суэцкий и Панамский каналы. Отстаивая свои логистические интересы в регионе, Китай наладил партнерство с Исландией после обретения в 2013 году статуса наблюдателя в Арктическом совете. В том же году Пекин подписал с Рейкьявиком соглашение о свободной торговле (первое подобное соглашение между Китаем и европейской страной). Это произошло сразу после валютного свопа, о котором Китай договорился с Исландией в 2010 году, чтобы помочь ей в борьбе с финансовым кризисом 2008 года, обрушившимся на Европейский Союз. Укре-

³⁹ Liu N. *China's Emerging Arctic Policy* // *The Diplomat*. 2016. December 14. URL: <http://thediplomat.com/2016/12/chinas-emerging-arctic-policy/>

⁴⁰ Ross E. *How China's Arctic Empire Will Upset the Global Balance of Power* // *Newsweek*. 2017. July 14. URL: <http://www.newsweek.com/chinas-arctic-goals-620794>

⁴¹ Там же.

⁴² Fife R., Chase S. *Chinese ship making first voyage through Canada's Northwest Passage* // *The Globe and Mail*. 2017. August 31. URL: <https://beta.theglobeandmail.com/news/politics/chinese-ship-making-first-voyage-through-canadas-northwest-passage/article36142513/?ref=http://www.theglobeandmail.com&>

пляя отношения с Исландией, Пекин намерен позиционировать это островное государство с населением 300 тысяч человек в качестве «главной базы торгового судоходства между Азией и Европой»⁴⁵. Китай продолжает участвовать в делах Исландии, и в 2016 году Институт полярных исследований Китая профинансировал строительство нового исследовательского центра – обсерватории «Аврора» на северо-востоке Исландии для исследования северного сияния⁴⁴. Аналогичным образом китайские официальные лица пытаются при помощи инструментов «мягкой силы» улучшить отношения с другими арктическими государствами. В результате в 2014 году в Пекине прошел Пятый всемирный конгресс оленеводов Севера⁴⁵.

С добычей природных ресурсов и торговым судоходством тесно переплетаются другие интересы страны, связанные с исследованием экологии. На протяжении последних двух десятилетий Пекин инвестирует в исследование своих возможностей судоходства и в наземные исследовательские лаборатории в Арктике. В 2004 году на норвежском архипелаге Свальбард открылась станция полярных исследований «Желтая река»; еще 60 миллионов долларов было потрачено на полярные исследования и строительство Китайско-норвежского центра арктических исследований в Шанхае⁴⁶. Научный ледокол «Сюэлу» (Снежный дракон), единственный в Китае, завершил первое плавание по Северо-Западному проходу летом 2017 года. Некоторые арктические наблюдатели расценили эту научную миссию также как демонстрацию серьезных политических намерений Китая стать крупным игроком в регионе⁴⁷. Пекин планирует спустить на воду новый ледокол в 2019 году, способный пробивать себе путь через 1,5-метровую толщу льда⁴⁸.

Индия: Подобно китайским соседям, Индия имеет «научные, экологические, торговые и стратегические интересы» в Арктике⁴⁹. В 2007 году Индия утвердила свою Программу арктических исследований с целью изучать изменения климата в регионе и их воздействие на Индию, включая влияние тающих арктических ледников на уровень моря, что вызывает беспокойство у страны, где сотни миллионов людей живут в низменных прибрежных регионах. В том же году страна открыла свою первую научную базу в Арктике под названием «Химадри» на норвежском архипелаге Свальбард. Как и Китай, Индия стремилась получить статус наблюдателя в Арктическом совете и добилась этой цели в 2013 году. Страна считает,

⁴⁵ Guschin A. *China, Iceland and the Arctic* // *The Diplomat*. 2015. May 20; Guschin A. *Understanding China's Arctic Policies* // *The Diplomat*. 2013. November 14; Pickford A., Collins J.F. *Toward a New Polar Partnership: A Framework for Canadian-Australian Cooperation*. Ottawa: Macdonald-Laurier Institute, 2016.

⁴⁴ Lawless J. *China's Arctic ambitions take shape in remote Iceland valley* // *Fox News World*. 2016. November 16. URL: <http://www.foxnews.com/world/2016/11/16/china-arctic-ambitions-take-shape-in-remote-iceland-valley.html>

⁴⁵ Liu N. *China's Emerging Arctic Policy* // *The Diplomat*. 2016. December 14. URL: <http://thediplomat.com/2016/12/chinas-emerging-arctic-policy/>

⁴⁶ Ross E. *How China's Arctic Empire Will Upset the Global Balance of Power* // *Newsweek*. 2017. July 14. URL: <http://www.newsweek.com/chinas-arctic-goals-620794>

⁴⁷ Fife R., Chase S. *Chinese ship making first voyage through Canada's Northwest Passage* // *The Globe and Mail*. 2017. August 31. URL: <https://beta.theglobeandmail.com/news/politics/chinese-ship-making-first-voyage-through-canadas-northwest-passage/article36142513/?ref=http://www.theglobeandmail.com&>

⁴⁸ Ross E. *How China's Arctic Empire Will Upset the Global Balance of Power* // *Newsweek*. 2017. July 14. URL: <http://www.newsweek.com/chinas-arctic-goals-620794>

⁴⁹ *India and the Arctic* // *Ministry of External Affairs*. 2013. URL: <http://mea.gov.in/in-focus-article.htm?21812/India+and+the+Arctic>

что опыт участия в Договоре об Антарктике дал ей ценные экспертные знания в области арктической политики. Она полагает, что изменения экологии и ресурсной базы в Арктике выходят «далеко за рамки приполярных государств»; подобно Пекину, Дели стремится влиять на систему управления Арктикой и развивает «дееспособные партнерства для сотрудничества, которые могут обеспечить безопасность и стабильность в Арктике»⁵⁰.

На экономическом фронте Дели рассматривает разработку залежей энергоносителей в Арктике в качестве необходимого элемента для решения «проблемы нехватки энергоресурсов в предстоящие годы». С учетом быстрого экономического роста страны после того, как она открыла свою экономику в начале 1990-х годов, нехватка углеводородного сырья рискует замедлить экономический рост. Устав полагаться исключительно на поставки ближневосточной нефти, измученная конкуренцией с Китаем за доступ к сырьевым товарам, Индия быстро заключила союз с Россией после получения статуса наблюдателя в 2013 году. В конце 2013 года Индия и Россия издали совместное заявление относительно партнерства между индийской Корпорацией нефти и природного газа (Oil and Natural Gas Corporation Limited, ONGC) и российским «Газпромом» для разработки нефтяного месторождения в Печорском море на северо-западе России. Для «Газпрома» с его 30 нефтяными месторождениями в Арктике сорокалетний опыт ONGC по добыче нефти и газа в морской акватории представляет большую ценность⁵¹.

Япония и Южная Корея: Оба эти государства Восточной Азии стремятся заполучить трансарктические судоходные маршруты для своей «экспортно ориентированной экономики». Что касается Южной Кореи, которая получила статус наблюдателя в Арктическом Совете в 2013 году, то это крупный экспортер товаров в Европу и судостроительная держава. Следовательно, открытие Арктики было бы для нее возможностью стать лидером в строительстве ледоколов и ускоренной транспортировке своих высокотехнологичных товаров на европейские рынки⁵².

Что касается Японии, которая также получила статус наблюдателя в 2013 году, то Токио «крайне заинтересован в диверсификации поставок редкоземельных металлов, на которые Китай практически установил монополию»⁵³. В 2016 году специальный посол Японии по делам Арктики Кадзуко Сираиси поделилась этими опасениями, сказав, что Япония заинтересована в «научных исследованиях, Северном морском пути и в проекте “СПГ Ямал”». Хотя проект «Ямал» стоимостью 27 млрд долларов в настоящее время является совместным российско-французско-китайским предприятием, японская компания строит необходимую инфраструктуру, а после ввода западных санкций против России в 2014 году Японский банк для международного сотрудничества выделил 400 млн долларов в качестве помощи данному проекту. Банк также договорился о выделении помощи проекту «Арктик-СПГ-2», осуществляемому российским производителем газа, компанией «Новатэк». После ввода в строй к 2025 году производительность данного проекта составит

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Cima K., Sticklor R. *Asian Giants Look to the Arctic // The Diplomat*. 2014. February 26. URL: <http://thediplomat.com/2014/02/asian-giants-look-to-the-arctic/>

⁵² Huebert R., Exner-Pirot H., Lajuenesse A., Gullidge J. *Climate Change & International Security: The Arctic as a Bellwether*. Arlington, VA: Center for Climate and Energy Solutions, 2012. P. 35.

⁵³ Там же.

16,5 миллионов тонн СПГ в год⁵⁴. Это не означает, что Япония или Южная Корея не озабочены экологическими проблемами Арктики. Япония, будучи островным государством-архипелагом, особенно чувствительна к подъему уровня воды в море. В 2016 году Япония, Южная Корея и Китай провели трехсторонние переговоры в Сеуле и договорились о проведении «совместных исследований загрязнения Арктики и воздействия климатических изменений». В газете «Japan Times» сообщалось, что цель исследования – получение данных, которые помогут «определять лучшее время для судоходства в Северном Ледовитом океане» и как лучше защищать окружающую среду в процессе развития⁵⁵.

Европейский союз: ЕС начал активно интересоваться Арктикой после присоединения к нему Финляндии и Швеции в качестве стран-членов в 1995 году. С момента взятия на вооружение политики «Северное измерение» в 2000 году ЕС последовательно заявляет, что заинтересован в сотрудничестве с другими странами в таких областях как «экономическое развитие, защита окружающей среды, ядерная безопасность, социальное благополучие, общая безопасность и справедливость»⁵⁶. Согласно положениям арктической политики, проводимой ЕС, Арктика «остается зоной мира, процветания и конструктивного международного сотрудничества»⁵⁷. Поскольку Европа является родиной крупнейших судоходных и транспортных компаний мира, для ЕС важен более быстрый доступ к рынкам Азии либо по Северному морскому пути, либо по Северо-Западному проходу. Это критически важная мотивация для участия ЕС в делах Севера. Рыболовство также остается жизненным приоритетом ЕС в этом регионе. Хотя ЕС не признал соответствующие претензии России или Канады на то, что воды Арктики – это их внутренняя акватория, которая должна подчиняться решениям властей этих стран, ЕС стремится к созданию «более всеобъемлющей структуры управления Арктикой», включая даже принятие резолюции 2008 года, призывающей к подписанию специального договора наподобие того, который подписан по Антарктике⁵⁸.

⁵⁴ Chater A. What is Japan's Arctic Interest? // *The Polar Connection*. 2016. December 6. URL: http://polarconnection.org/japan-arctic-interest/#_ftn1; Kobzeva O. Russia's Yamal LNG project on track and on budget, says Novatek // *Reuters*. 2016. September 5. URL: <http://www.reuters.com/article/russia-vladivostok-forum-novatek/russias-yamal-lng-project-on-track-and-on-budget-says-novatek-idUSL8N1BH1PE>

⁵⁵ Japan, China and South Korea OK joint study on Arctic development // *The Japan Times*. 2017. June 9. URL: <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/06/09/national/science-health/japan-china-south-korea-plan-joint-study-arctic-development/#.WbYHttHavIV>

⁵⁶ Huebert R., Exner-Pirot H., Lajuenesse A., Gullede J. *Climate Change & International Security: The Arctic as a Bellwether*. Arlington, VA: Center for Climate and Energy Solutions, 2012. P. 36.

⁵⁷ *International Cooperation on Arctic Matters* // European Union. 2017. URL: https://eeas.europa.eu/arctic-policy/eu-arctic-policy/20954/international-cooperation-arctic-matters_en

⁵⁸ Huebert R., Exner-Pirot H., Lajuenesse A., Gullede J. *Climate Change & International Security: The Arctic as a Bellwether*. Arlington, VA: Center for Climate and Energy Solutions, 2012. P. 36; Pickford A., Collins J.F. *Toward a New Polar Partnership: A Framework for Canadian-Australian Cooperation*. Ottawa: Macdonald-Laurier Institute, 2016. P. 8.

Заключительный анализ и рекомендации

Управление Арктикой основано на международном праве, а также четких нормах и правилах: это одна из причин мирного решения споров в регионе. Все крупные неарктические государства заявили о приверженности принятой в регионе практике взаимодействия между странами; однако имеются возможности для дальнейшего совершенствования этих правил с учетом повышенной заинтересованности и участия неарктических стран.

- *Вариант 1: Расширение сферы действия Арктического Совета и включение в нее вопросов безопасности, торговли и иммиграции. Поскольку неарктические страны будут требовать для себя более влиятельного положения в Совете, выходящего за рамки их нынешнего статуса наблюдателей, следует подумать о расширении состава стран-участниц. Неарктические страны могут быть приняты в качестве полноправных членов этой организации при условии соблюдения ими ряда критериев (например, принятие на себя обязательств участвовать в региональной научно-исследовательской деятельности и делиться добытой информацией и научными сведениями и т.д.)*
- *Вариант 2: Создание Международной арктической комиссии по размежеванию границ для урегулирования споров между арктическими государствами. Споры между арктическими странами о размежевании границ длятся десятилетиями, хотя и носят мирный характер. В случае ускоренного таяния льдов и возможного роста добычи полезных ископаемых мы услышим все более настойчивые требования о необходимости начать разработку месторождений в таких местах, как море Бофорта. В основу работы Арктической комиссии может быть положена проверенная временем модель взаимодействия между США и Канадой, которые создали Комиссию по демаркации международных границ.*
- *Вариант 3: Легализация статуса «Арктической пятерки» в качестве форума «жестких интересов». Используя недоговорной формат работы на основе консенсуса между всеми членами Арктического совета, такая организация стала бы действенным инструментом для координации совместных научных исследований, а также развития отношений между прибрежными арктическими государствами в военной сфере, а также в сфере торговли и иммиграции.*
- *Вариант 4: Принятие Договора по Арктике наподобие Договора по Антарктике (с оговоркой, что в Арктике уже имеются территории суверенных государств и постоянное население). Подобный договор мог бы стать более крупной структурой и форумом для арктических государств и неарктических стран, которые также могли бы внести свой вклад.*

#Valdaiclub

 [ValdaiClubRu](#)

 [ValdaiClubRu](#)

ru.valdaiclub.com

valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ