# Кто обеспечит безопасность Арктики?

О.Б. Александров

Данная статья посвящена проблеме обеспечения безопасности Арктического региона. Автор дает характеристику Арктическому региону, указывает на изменения, которые произошли в нем после завершения холодной войны, анализирует ту роль, которую региональные и нерегиональные институты могут сыграть в процессе обеспечения безопасности Арктики, а также фокусирует внимание на особенностях российского подхода к проблеме безопасности Арктики¹.

Арктический регион последние десятилетия переживает значительные перемены, главным «виновником» которых стало потепление климата. Постепенное освобождение Арктики ото льдов оказывает серьезнейшее воздействие на изменение всего комплекса отношений в Арктике – военно-стратегических, политических, экономических и гуманитарных. Наиболее обсуждаемой темой являются энергетические запасы Арктики, которые, по мнению многих экспертов, а также по результатам геологических исследований ряда стран составляют до 25% мировых. Прежде всего речь идет о перспективах их раздела между арктическими государствами и о сопутствующих аспектах этого процесса.

На фоне завершения эпохи дешевой нефти желающих принять участие в разделе арктических богатств все больше, их не останавливает высокая себестоимость добычи энергоресурсов на арктическом шельфе. Основная интрига состоит в том, произойдет ли этот раздел мирным путем или же мы станем свидетелями вооруженных конфликтов. На этом фоне постепенно набирает оборот дискуссия о том, что же Арктический регион представляет собой с точки зрения безопасности.

### Арктика вчера и сегодня

В период холодной войны Арктика была территорией противостояния Запада и Востока, местом сосредоточения значительных военных сил. Через просторы Северного Ледовитого океана проходили кратчайшие маршруты межконтинентальных баллистических ракет, а также трассы стратегических бомбардировщиков. Подводные лодки США и СССР активно осваивали северные широты, а блок НАТО создавал и развивал здесь разветвленную военную инфраструктуру – аэродромы, станции слежения, базы для подводных лодок в Норвегии, Гренландии (Дания), Исландии, США и Канаде. Советский Союз проводил в Арктике испытания ядерного оружия, а также укреплял в Арктике свое военное присутствие. Известно, что Северный флот был наиболее боеспособным среди всех флотов СССР. Иначе говоря, Арктика рассматривалась и Западом, и Востоком как наиболее вероятное место столкновения главных держав того времени – США и СССР, именно отсюда протагонисты ждали нападения и готовились к его отражению.

Ha сегодняшний день военная конфронтация в Арктике ушла в прошлое. О ней напоминает

**Александров Олег Борисович** – к.и.н., доцент кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО(У) МИД России. E-mail: aleksandrov-oleg@yandex.ru

лишь сохранившаяся военная инфраструктура, расположенная на территории стран региона, да регулярные военные учения, проводимые под эгидой НАТО. Несмотря на это, многие эксперты и журналисты тему раздела Арктики продолжают описывать в терминологии холодной войны. Тематика противостояния в Арктике плавно перетекла из военно-политической в информационную сферу. Недалек тот день, когда сюжет «великой битвы за Арктику» будет востребован кинематографом Голливуда. Между тем официальная позиция большинства стран региона основывается на том, что на сегодняшний день конфронтационная стабильность в Арктике уступила место сотрудничеству и диалогу.

Иными словами, климат безопасности в Арктике также значительно потеплел, хотя общественное восприятие склонно запаздывать с осознанием происходящих в регионе изменений. Между тем глубина и стремительность перемен создают атмосферу неопределенности, служат источником появления различных фобий. На климат безопасности в Арктике оказывают воздействие потенциальные угрозы, конфликты интересов государств и транснациональных компаний, экологические риски и неурегулированные территориальные споры, скрытые противостояния, складывающиеся альянсы и контральянсы и все то, что формирует региональную среду.

#### Политическая архитектура Арктики

Интенсивность международных отношений в регионе настолько высока, что давно вышла за рамки только двусторонних отношений. Большинство региональных проблем в значительной степени носят трансграничный характер. Благодаря этому Арктический Совет, созданный как форум для обсуждения региональных проблем природопользования и изначально сторонившийся обсуждения проблем безопасности и иных вопросов «высокой политики», постепенно набирает политический вес. Получить статус наблюдателя в нем стремятся многие государства мира и даже крупнейшие в мире интеграционные группировки (к примеру, ЕС), которые включили Арктику в список своих внешнеполитических интересов. На сегодняшний день Арктический Совет по-прежнему включает в себя все восемь государств региона, ряд неправительственных организаций и представителей коренных народов Крайнего Севера.

Политическую архитектуру региона дополняет форум государств «арктической пятерки», который отмечает в этом году свое пятилетие. Кроме того, есть несколько объединений, созданных на субрегиональном уровне – Совет министров северных стран, Совет Баренцева Евро-Арктического региона, а также ряд неправительственных структур. В целом институциональная структура региона претерпела значительные перемены и в настоящий момент представляет собой сложную многоуровневую конструкцию, в основу которой положены интенсивные двусторонние и многосторонние контакты между арктическими

государствами, а также взаимодействие по линии вышеуказанных институтов.

Несмотря на продолжающиеся изменения в регионе, институциональная структура в Арктике уже фактически сформирована, и мы вряд ли станем свидетелями появления чего-то принципиально нового. Подавляющее большинство государств региона выступает за дальнейшее укрепление роли Арктического Совета и расширение его направлений деятельности. Показательно, что даже США, сдержанно воспринимающие усиление региональных институтов, в 2010 г. заявили о том, что формат Арктического Совета по ряду вопросов более предпочтителен, чем формат «арктической пятерки». Очевидным шагом вперед в деятельности Арктического Совета стало подписание в 2011 г. под его эгидой межправительственного соглашения об авиационном и морском поиске и спасении. Тем самым Арктический Совет ясно дал понять, что в состоянии расширить традиционную «климатическую и природоохранную» повестки дня и взяться за решение вопросов «мягкой безопасности».

Другой арктический форум – «арктическая пятерка» – занят решением проблем иного рода. Прежде всего они связаны с определением границ континентального шельфа прибрежных государств, а также с проблемой бережного природопользования в Арктике. Кроме того, форум «арктической пятерки» играет роль дополнительной переговорной площадки, где за столом переговоров сидят представители государств, имеющих прямой выход к СЛО и претендующие на раздел его шельфа. Представляется, что именно в рамках «арктической пятерки» может быть решен вопрос о выделении участков Северного Ледовитого океана для «зоны мирового наследия». Разногласия государств по вопросу о разделе богатств Арктики угрожают стабильности Арктического региона и создают риск серьезного столкновения интересов, которое при определенном развитии событий может вылиться и в вооруженное противостояние.

В оценке проблем безопасности Арктического региона официальная российская позиция исходит из того, что угроз военного характера в регионе не существует или они являются минимальными. Об этом говорится в «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу». В российской стратегии ясно выражено желание сохранить Арктику в качестве зоны мира и сотрудничества. Вместе с тем в сфере военной безопасности стратегия нацелена на «обеспечение благоприятного оперативного режима в Арктической зоне Российской Федерации, включая поддержание необходимого боевого потенциала группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов в этом регионе». Российское видение во многом совпадает и с позицией других стран региона. К примеру, арктическая стратегия Швеции также исходит из того, что «вызовы безопасности Арктического региона не носят военного характера»<sup>2</sup>. Однако парадокс нашего времени заключается

в том, что чем чаще государства говорят о мире, разоружении и сотрудничестве, тем активнее они вооружаются.

### Конкуренция за право обеспечивать безопасность Арктики

Разговор о методах обеспечения и поддержания безопасности в регионе так или иначе перетекает в дискуссию о конкретных институтах, которые могли бы способствовать укреплению мер доверия в регионе и предотвращать кризисы. В этой связи имеет смысл кратко оценить потенциал НАТО, ОБСЕ и ООН как организаций, на которые страны Арктического региона могли бы рассчитывать в плане обеспечения региональной безопасности. Альтернативный сценарий предусматривал бы ситуацию, когда государства Арктического региона опираются исключительно на региональные институты – к примеру, на действующий Арктический Совет или на иную организацию, которая могла бы быть создана в масштабах региона для решения подобных задач.

Способен ли Североатлантический альянс внести существенный вклад в укрепление безопасности Арктического региона? Представляется, что скорее нет, чем да, и этому есть несколько причин:

- во-первых, политическая архитектура региона уже сформирована, и каждый действующий в регионе институт уже занял свою нишу. Единственная сфера, в которой НАТО гипотетически мог бы себя проявить, это сфера жесткой безопасности. Однако, по мнению и самих арктических государств, и большинства экспертов, регион не испытывает угроз, связанных с возникновением и эскалацией вооруженных конфликтов. В такой ситуации приглашение в регион НАТО было бы равнозначно признанию, что Арктический регион испытывает дефицит безопасности, что не соответствует действительности. Следует при этом оговориться, что НАТО де-факто уже присутствует в регионе, так как четыре государства из «арктической пятерки» являются его членами. В рамках Арктического Совета семь из восьми государств либо являются членами НАТО, либо активно сотрудничают с альянсом на постоянной основе. В этом контексте под «приглашением» НАТО следовало бы понимать привлечение альянса в роли арбитра при обсуждении внутрирегиональных проблем;

– во-вторых, эффективно решать проблемы безопасности региона может лишь та организация, в которую входят все без исключения государства региона. В данном случае Россия как одно из главных арктических государств не является членом НАТО. Это весьма весомый аргумент, который позволяет России блокировать попытки альянса играть более активную роль в Арктике. Более того, отношения России с НАТО на протяжении последних десятилетий отличаются взаимным недоверием и крайне противоречивой динамикой;

– в-третьих, еще одно сдерживающее обстоятельство связано с осторожной и взвешенной позицией большинства государств региона. Они отдают себе отчет в том, что привлечение в регион

НАТО будет де-факто означать усиление роли США и других влиятельных государств альянса в Арктике. Это не только будет противоречить их собственным национальным интересам в регионе, но может разрушить сложившийся здесь климат доверия, который сформировался в Арктике после завершения холодной войны. Не только Россия и Швеция, но и большинство стран региона, за исключением Норвегии, не видят необходимости в проецировании военного потенциала НАТО в отношении Арктики. Да и позиция Осло озвучивалась еще до достижения масштабного соглашения с Россией в 2010 г. Таким образом, в условиях успешно развивающегося арктического диалога нет никакой необходимости в «секьюритизации» проблемы расхождения позиций сторон по тем или иным аспектам развития Арктики. Подобные расхождения вполне естественны и могут успешно решаться в рамках двустороннего диалога, а также в рамках существующих переговорных площадок – Арктического Совета и «арктической пятерки».

Оценить роль ООН в качестве арбитра в обсуждении проблем Арктики значительно проще, так как, в отличие от НАТО, ООН эту роль уже играет. Именно Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. является базовым правовым документом по вопросам разграничения континентального шельфа Арктики, а соответствующий комитет ООН уполномочен рассматривать заявки арктических государств по поводу расширения этих границ. Регулирующая роль ООН в обеспечении безопасности Арктического региона исключительно важна, тем более что основополагающие принципы ООН вписаны красной строкой в международное и национальное законодательство.

Однако взять на себя реализацию задач практического характера по обеспечению безопасности Арктического региона ООН не сможет. Причины этого лежат на поверхности: организация и без того вовлечена в урегулирование кризисных ситуаций по всему миру. При осуществлении миротворческих функций ООН не располагает механизмами военного принуждения. Согласно главе VIII своего Устава, ООН может лишь сотрудничать с региональными организациями и структурами в вопросах принуждения к миру. С другой стороны, далеко не все арктические государства на практике признают верховенство ООН в решении глобальных и региональных проблем безопасности. К примеру, США до сих пор не ратифицировали вышеупомянутую Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. Тем не менее авторитет ООН намного выше авторитета НАТО, что позволяет надеяться на то, что регулирующая роль ООН в решении проблем Арктики сохранится, а благоразумие государств не позволит им разрушить действующие рамки сотрудничества.

Пожалуй, ОБСЕ выглядит самым слабым кандидатом на роль гаранта безопасности Арктического региона. В заслугу прежде весьма авторитетного европейского форума можно поставить лишь идею создания единого пространства

безопасности от Ванкувера до Владивостока, которая не раз озвучивалась в рамках этой организации и закреплена в итоговых документах ее саммитов. Единое пространство безопасности, в соответствии с данным определением, включает в себя и все арктическое пространство. Однако выдвигая подобную идею, ОБСЕ практически ничего не делала для ее реализации. Неуклонная деградация общеевропейского форума заметна многим российским и зарубежным наблюдателям еще с конца 1990-х гг. Все больше вопросов возникает в отношении места и роли ОБСЕ в новой архитектуре европейской безопасности, все чаще высказываются сомнения относительно ее жизнеспособности, умения отвечать на новые вызовы безопасности и сохранять авторитет в глазах участников.

Москва традиционно рассматривала СБСЕ/ ОБСЕ как авторитетную структуру, которая могла бы способствовать усилению позиций России на международной арене, позволила бы использовать ее статус как государства—продолжателя СССР в решении ключевых проблем Европы и постсоветского пространства и не допустила бы формирования НАТОцентристской модели европейской безопасности. Однако начиная с конца 1990-х гг. и вплоть до настоящего времени ОБСЕ стала утрачивать позиции в решении проблем региональной безопасности, включая такие ее аспекты, как превентивная дипломатия и постконфликтное урегулирование.

Играя второстепенные роли в архитектуре европейской безопасности, ОБСЕ не оставляет себе шанса и для усиления своих позиций в арктическом регионе. По всем ключевым позициям ОБСЕ проигрывает и ООН, и НАТО. Не располагая авторитетом, сравнимым с авторитетом ООН, ОБСЕ не располагает и механизмом военного обеспечения безопасности. По этому направлению ОБСЕ полностью уступает НАТО. Более того, не поддержав предложенную Россией идею подписания договора о европейской безопасности (ДЕБ), ОБСЕ фактически подтвердил невозможность своего возвращения на прежние позиции.

Большинство арктических государств реалистично оценивает сложившуюся ситуацию и ратует за сохранение статус-кво. При этом акценты у всех расставлены по-разному. К примеру, Норвегия выступает за привлечение НАТО к решению региональных проблем безопасности. Швеция делает упор на усилении роли региональных институтов (Арктический Совет, Совет министров северных стран, СБЕР), а также на полновесном участии ЕС в арктических делах. Позиция Финляндии во многом схожа с позицией Швеции. Дания выступает за усиление роли Арктического Совета и усиление роли ЕС в Арктике. Исландия выступает за демилитаризацию Арктического региона и укрепление Арктического Совета. Канада и США на официальном уровне не выступали за усиление позиций НАТО в регионе, оставляя простор для самостоятельных действий. Однако и та, и другая страна считают Арктический Совет полезной и дееспособной организацией.

#### В чем состоит российский интерес?

На этом фоне Россия также выступает не за изменение, но за сохранение статус-кво. В интересах России сохранение военно-стратегического равновесия в Арктике, которое укрепляет доверие и способствует тому, чтобы безопасность в регионе обеспечивалась преимущественно силами региональных государств и организаций. В этом смысле Россия заинтересована в усилении роли Арктического Совета как главного регионального института, который в состоянии взять на себя решение проблем «мягкой» безопасности. Не выступая за демилитаризацию региона, что в сложившихся реалиях было бы безумной фантазией, Россия продвигает принцип разумной достаточности в сфере обеспечения национальной безопасности со стороны каждого государства Арктического региона. Стоит особо отметить, что среди всех арктических государств лишь Россия значительно сократила свой военный потенциал в Арктике, прежде всего численность кораблей и личного состава Северного флота. Москва способна оказывать и более заметное воздействия на формирование климата безопасности в Арктике. К примеру, вышеупомянутый проект договора о европейской безопасности (ДЕБ) мог бы найти свое применение на арктических просторах, сняв напряженность в отношениях между некоторыми арктическими государствами и внедрив принцип «неделимости безопасности» в данном регионе.

Учитывая возросшую военную активность ряда государств в Арктике, возникает необходимость не только в подписании подобного договора о безопасности в Арктике, но и о переосмыслении самой концепции безопасности региона. По целому ряду причин Арктика не может быть местом создания безъядерной зоны или стать территорией, свободной от всех видов вооружений. Однако арктические государства могут прийти к общему пониманию того, что требуется для создания крепкого фундамента региональной безопасности. В частности, арктические государства вполне могут договориться об ограничении военного присутствия в районах открытого моря, об ограничении проведения военных учений вблизи границ третьих стран, а также об ограничении либо полном запрещении военной активности неарктических государств в акватории Северного Ледовитого океана. Наконец, развитие арктических транспортных маршрутов и прогнозируемый рост морских перевозок энергоресурсов выносит на повестку дня вопросы обеспечения экологической безопасности, которая включала бы в себя адресную ответственность за разливы нефти. Участниками данных соглашений могли бы стать как государства, так и крупные компании нефтедобывающие и транспортные.

Безопасность Арктики немыслима без укрепления мер доверия в регионе. Несмотря на то что Арктика из зоны конфронтации превращается в регион сотрудничества, историческая память

о периоде холодной войны и взаимной конфронтации никуда не исчезла. Возможная угроза безопасности как раз и состоит в том, что в новых условиях может возникнуть искушение использовать старые ответы на новые вызовы. Разделяя со своими арктическими соседями память о событиях того времени, Россия, пожалуй, более остальных арктических стран восприимчива к изменению регионального баланса сил.

Российская арктическая политика последних 4–5 лет была направлена главным образом на защиту и продвижение своих экономических интересов в регионе, а также на обеспечение национальной безопасности. Вместе с тем Россия с пониманием относилась к аналогичной деятельности других стран региона. Однако это лишь одна сторона медали. На другой стороне медали видны опасения Москвы, что действия, связанные с обеспечением безопасности некоторых стран, могут спровоцировать гонку вооружений в Арктике. Как уже было сказано выше, Россия, не выступая за демилитаризацию региона как нереалистичный сценарий, вместе с тем испытывает тревогу при виде растущей военной активности государств региона, особенно если эта деятельность выходит за рамки национальных границ и заявляет о себе в виде растущего числа военных учений либо активизации военных альянсов.

Таким образом, позицию Москвы по вопросу о безопасности в Арктике довольно точно описывает термин «разумная достаточность». В плане практических действий это может означать признание права арктических государств обеспечивать безопасность своей территории и интересов теми силами и средствами, которые они сочтут возможными, однако не выходя при этом за пределы своих национальных границ. Россия за последние годы поддерживала все виды взаимодействия арктических государств в сфере «мягкой» безопасности, включая такие направления, как спасательные и эвакуационные мероприятия, мониторинг климатических изменений, обеспечение безопасности кросс-полярных авиационных маршрутов, а также безопасность морских перевозок, борьба с нелегальной миграцией, взаимодействие пограничных служб и т.п. В частности, Россия предприняла ряд действий по усилению контроля за использованием трасс Северного морского пути (СМП). В июне 2012 г. была принята новая редакция Закона о СМП, в которой он определяется как «исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация Российской Федерации»<sup>3</sup>. Эти действия России направлены на то, чтобы обеспечить мягкий недискриминационный контроль за его использованием, за введение высоких стандартов безопасности российских и иностранных судов.

Изменение климата в Арктике и освобождение значительной ее части ото льда предоставляют России уникальный шанс преодоления статуса континентальной

евразийской державы и превращения в полноценную морскую державу. Этому способствуют таяние льдов, которое активнее всего происходит вдоль Арктического побережья РФ в границах исключительной экономической зоны (ИЭЗ). Свободная ото льдов акватория Северного Ледовитого океана предоставляет России свободный доступ как в Атлантический, так и в Тихий океаны. Соответственно новые климатические условия в Арктике поновому расставляют акценты и в обеспечении безопасности России. Российской арктической политике лишь только предстоит в ближайшем будущем расставить эти акценты.

К 2016 г. должна быть введена в эксплуатацию первая в мире плавучая атомная станция «Академик Ломоносов». С ее помощью Россия может решить проблему бесперебойного энергоснабжения городов Российского Севера, а применительно к сфере безопасности – создать благоприятные условия для круглогодичного функционирования арктических военных баз. Согласно «Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 г.» планируется построить около пяти подобных атомных энергоблоков. Предусматривается и строительство атомных ледоколов нового класса на основе подписанного в августе 2012 г. соглашения между госкорпорацией «Росатом» и ООО «Балтийский завод-Судостроение». Наличие мощного ледокольного флота не только даст России конкурентные преимущества, но и повысит уровень ее безопасности в Арктике. Как бы то ни было, в долгосрочном плане надежное обеспечение безопасности России в Арктике возможно лишь при выполнении одного условия – при проведении систематической политики в отношении данного региона, которая включала бы политическое, энергетическое, военное, гуманитарное и социально-экономическое измерение.

Подводя итоги вышесказанному, следует обратить внимание на следующее: с точки зрения безопасности Арктика представляет собой регион, в котором за короткий срок произошли значительные перемены, преимущественно связанные с потеплением климата и освобождением значительной части Северного Ледовитого океана ото льда. Изменение климата, в свою очередь, ставит на повестку дня вопросы об уточнении границ в Арктике, о разделе и разработке месторождений нефти и газа, расположенных на арктическом шельфе, накладывает свой отпечаток на геополитический расклад сил в регионе, создает атмосферу неопределенности и возрождает фобии времен холодной войны. Все эти факторы в той или иной степени могут представлять угрозу безопасности региона, провоцировать рост взаимного недоверия и приводить к столкновению интересов государств.

Вместе с тем Арктический регион, как и многие другие регионы мира, представляет собой регион с довольно развитой международно-правовой и институциональной основой, интенсивными

контактами между государствами, - то есть всем тем, что необходимо для решения разногласий мирными средствами. Таким образом, безопасность Арктики может обеспечиваться силами самих арктических государств, без активного привлечения помощи извне. Подписание в рамках Арктического Совета соглашения о морском поиске и спасении служит примером коллективного участия арктических государств в урегулировании неотложных вопросов безопасности. Представляется, что попытки ряда стран Арктики либо отдельных политиков разыграть «русскую карту» в арктической игре для привлечения в регион НАТО с целью последующего давления на Москву были бы контрпродуктивными. Это разрушило бы пока еще хрупкий фундамент доверия в отношениях между странами региона и вынудило бы Москву искать союзников из числа стран неарктического региона.

Наконец, важным фактором, оказывающим воздействие на обеспечение безопасности региона, в обозримой перспективе останутся проблема влияния неарктических стран в Арктике,

их растущее экономическое и потенциально военное присутствие в регионе. О серьезном интересе к Арктике и ее ресурсам заявило более 30 государств мира, не считая такое крупнейшее интеграционное объединение мира, как Европейский союз. В этой ситуации безопасность на пространстве Арктики будет зависеть от усилий самих арктических государств, их способности укреплять действующие региональные институты и договариваться по ключевым аспектам безопасности Арктического региона.

## Aleksandrov O.B. Who will provide security for the Arctic?

**Summary:** This article is devoted to a problem of security of the Arctic region. The author portrays the contemporary state of the Arctic region, indicates changes which happened in the region after the end of "the cold war", analyzes the role which regional and non-regional institutions can play in the security protection of the Arctic, and also focuses attention on the Russian approach to a problem of security of the Arctic.

Ключевые слова	Keywords
Военно-стратегическое равновесие, климат безопасности, поисково-спасательные операции, «мягкая» безопасность.	Military-strategic balance, security climate, search and rescue operations, soft security.

### Примечания

- 1. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу URL: http://www.rq.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html.
- 2. Sweden's Strategy for the Arctic region. Government Offices of Sweden. Ministry for Foreign Affairs. Stockholm, 2011.
- 3. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» // Российская газета. 30.07.2012. № 172.