



Арктика: пространство сотрудничества и общей безопасности

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

**Арктика: пространство сотрудничества и
общей безопасности**

МОСКВА
ИМЭМО РАН
2010

УДК 327
ББК 66.4(00)
Аркт 826

Составитель и научный редактор – А.В. Загорский

Аркт 826

Арктика: пространство сотрудничества и общей безопасности / Сост. и науч. ред. – А.В. Загорский. – М.: ИМЭМО РАН, 2010. – 41 с.
ISBN 978-5-9535-0284-9

Сборник «Арктика: пространство сотрудничества и общей безопасности» подготовлен по материалам научно-практической конференции, организованной ИМЭМО РАН в рамках проекта Евроатлантическая инициатива в области безопасности (EASI). В нем рассматриваются различные аспекты международного сотрудничества и обеспечения безопасности в Арктике – вопросы правового режима, ресурсной базы, стратегической стабильности и конвенциональной безопасности, судоходства, международного регулирования рыболовства и другие. Данный сборник продолжает серию публикаций под эгидой ИМЭМО и EASI в России. Проект EASI инициирован Фондом Карнеги за Международный мир и реализуется группой видных политиков и экспертов из России, США и Европы с целью разработки предложений по новой архитектуре безопасности на евроатлантическом пространстве. Основным партнером в России является ИМЭМО РАН. Все участники проекта видят решение проблем не через призму отношений Россия-Запад, но в контексте общих угроз безопасности. Такой подход позволяет более эффективно продвигать российское видение общеевропейской безопасности. Проект EASI и активное участие в нем российской стороны были признаны целесообразной инициативой Президентом РФ и МИД РФ.

The digest 'The Arctic: A Space of Cooperation and Common Security' has been drafted on the basis of materials of a workshop organized by the Institute of World Economy and International Relations (IMEMO) of the Russian Academy of Sciences as part of the Euroatlantic Security Initiative project. It highlights various aspects of international cooperation and security maintenance in the Arctic area, including the problems of legislative regulation, natural resources, strategic stability and conventional security, navigation, international fishery regulations, etc. This body of collected materials is one more entry in a series of publications promoted by the Institute and the EASI in Russia. The EASI project is the brainchild of the Carnegie Endowment for International Peace and it is implemented by a group of distinguished politicians and experts from Russia, the U.S. and Europe for the purposes of drafting proposals on a new security structure in the Euroatlantic space. The IMEMO is the main project partner in Russia. All the participants in the project view the solution to the current problems in the context of common threats rather than through the prism of relations between Russia and the West. An approach of this kind makes it possible to promulgate the Russian vision of common European security on a broader scale. The EASI project and Russia's active engagement in it have been deemed rational by the President and the Foreign Ministry of the Russian Federation.

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

ISBN 978-5-9535-0284-9

© ИМЭМО РАН, 2010

Содержание

Введение	5
Правовой режим Арктики. <i>П.В. Саваськов</i>	6
Ресурсная кладовая Арктики. <i>Е.А. Телегина</i>	8
Арктика и стратегическая стабильность. <i>А.Г. Арбатов</i>	10
ПРО и безопасность в Арктике. <i>В.З. Дворкин</i>	13
Конвенциональные вопросы безопасности в Арктике. <i>В.М. Апанасенко, С.К. Ознобищев</i>	17
Арктика: Изменения климата и их воздействие на окружающую среду. <i>В.М. Катцов, Б.Н. Порфирьев</i>	19
Водные биоресурсы Арктики и международно-правовые условия их рационального использования. <i>А.И.Глубоков, М.К.Глубоковский</i>	24
Транспортная инфраструктура российской Арктики: проблемы и пути их решения. <i>А.М. Коновалов</i>	26
Политика США в Арктике. <i>П.А. Гудев</i>	28
Арктическая стратегия Евросоюза. <i>В.Н. Коньшев, М.И. Рыхтик, А.А. Сергунин</i>	30
Будущее Арктики: Новый передел или статус-кво? Итоги дискуссии. <i>А.В. Загорский</i>	32
Об авторах	38
Программа конференции	39
О Евроатлантической инициативе в области безопасности	41

Введение

Настоящий сборник подготовлен по материалам конференции, проведенной в рамках проекта Евroatлантическая инициатива в области безопасности (Euro-Atlantic Security Initiative – EASI) и продолжает серию публикаций под эгидой ИМЭМО и EASI в России.

Проект «Евроатлантическая инициатива в области безопасности», сопредседателями которого являются сенатор С. Нанн, Игорь Сергеевич Иванов, бывший министр иностранных дел и бывший секретарь Совета безопасности Российской Федерации И.С. Иванов и бывший заместитель министра иностранных дел Германии В. Ишингер, реализуется уже больше года. Его основная идея заключается в том, чтобы постараться рассмотреть существующие на евроатлантическом пространстве проблемы безопасности и их возможные решения через призму сотрудничества, обеспечения равной безопасности для всех.

В процессе реализации проекта были созданы четыре рабочие группы – по политическим, экономическим, военным и стратегическим вопросам безопасности. Все четыре группы независимо друг от друга пришли к мнению, что Арктика – это тот регион, в котором тесно переплетены все без исключения аспекты безопасности. Это обстоятельство и подсказало решение выпустить помимо основного дополнительный доклад комиссии, посвященный проблемам Арктики.

Нельзя допустить, чтобы этот регион стал новой ареной международного соперничества, источником новых угроз для региональной и международной безопасности. Все возникающие здесь проблемы могут и должны решаться на основе сотрудничества, а сам регион может и должен развиваться как общее пространство сотрудничества и безопасности.

Арктическая повестка дня крайне разнообразна. Здесь пересекаются интересы различных государств в многочисленных областях их деятельности. Поэтому и сам проект конференции и данной публикации не мог не быть междисциплинарным. В нем рассматриваются различные аспекты международного сотрудничества и обеспечения безопасности в Арктике – вопросы правового режима, ресурсной базы, стратегической стабильности и конвенциональной безопасности, судоходства, международного регулирования рыболовства и другие.

Одна из задач конференции заключалась в том, чтобы без излишней драматизации инвентаризировать проблемы, с которыми сталкиваются в настоящее время и будут сталкиваться в обозримой перспективе прежде всего сами приарктические государства. Решая эту задачу, нам удалось свести за одним столом представителей самых различных научных направлений, которые не так часто собираются вместе.

Анализируя отдельные проблемные сферы сотрудничества и безопасности в Арктике, мы в то же время стремились подняться над частными вопросами и интересами. Мы ставили перед собой задачу понять, в чем заключаются общие интересы России и других приарктических государств, которые способствовали бы налаживанию широкого сотрудничества между ними на двусторонней и многосторонней основе, в том числе в рамках существующих региональных организаций, таких как Арктический Совет.

Прошедшая конференция показала плодотворность данного замысла и позволяет рассчитывать на появление в ближайшей перспективе более объемного труда на эту тему.

Правовой режим Арктики

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

В связи с этим вновь встал вопрос о том, распространяется действие норм общего международного права на арктические морские пространства или нет. Иными словами, могут ли приарктические государства претендовать на какие-либо особые права, обусловленные специфическими природными условиями данного региона.

В отечественной международно-правовой литературе распространена точка зрения, согласно которой правовой режим арктических пространств должен определяться на основе секторального принципа. Возникновение этого принципа связывают с действиями Канады, министерство обороны которой в 1903 г. выпустило карту с нанесенными линиями сектора между меридианами 60 гр. и 141 гр. западной долготы и сходящимися в Северном полюсе. При этом имелось в виду, что все острова и земли, расположенные в указанном секторе, являются территорией Канады.

В 1926 г. Президиум ЦИК СССР принял постановление, которым объявил «территорией Союза ССР» «как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, ... расположенные в Северном Ледовитом океане, к северу от побережья Союза ССР до Северного полюса» в пределах между меридианом 32 гр. 4 мин. 35 сек. восточной долготы и меридианом 168 гр. 49 мин. 30 сек. западной долготы.

Как следует из приведенного положения, оно относилось лишь к островам и землям, но не к морским пространствам.

Таким образом, подход и СССР, и Канады к секторальному принципу одинаков. Однако другие приарктические государства (США, Норвегия и Дания) никогда не признавали секторальный принцип применительно к Арктике. Более того, общему международному праву неизвестен такой правовой титул, как секторальный принцип.

Вплоть до последнего времени названными государствами не был издан ни один законодательный акт, провозглашающий какие-либо особые права на морские пространства, за исключением актов, касающихся предотвращения загрязнения морской среды. Здесь имеются в виду акты, принятые Канадой в 1970-1972 гг.

В 1982 г. была принята Конвенция ООН по морскому праву. Статья 234 Конвенции предоставляет приарктическим государствам право вводить в 200-мильной исключительной экономической зоне недискриминационные законы и правила по предотвращению загрязнения морской среды, учитывающие особенности арктических морских пространств.

Президиум Верховного Совета СССР в 1984 г. принял на основе упомянутой статьи 234 Указ «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР». Его действие ограничивалось пределами 200-мильной экономической зоны. Указ предусматривал издание правил плавания по

трассам Северного морского пути. Такие Правила были изданы в 1990 г. Иные акты, которые предусматривали бы особые права, не были изданы ни Россией, ни Канадой.

Таким образом, можно констатировать, что в Арктике действует общее международное право, основным источником которого применительно к морским пространствам является Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Участниками этой Конвенции являются Россия, Канада, Норвегия и Дания. Только США не являются ее участницей. Однако они участвуют в Женевских конвенциях по морскому праву 1958 г., в том числе в Конвенции о континентальном шельфе, основные положения которой, за исключением принципа эксплуатабельности, вошли в Конвенцию 1982 г.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время и в будущем, когда в результате возможного глобального потепления уменьшится ледовый покров Арктики, в отношении морских пространств действует и будет действовать Конвенция 1982 г.

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

В силу международно-правового принципа эстоппель приарктические государства не могут претендовать на какие-либо особые права в отношении Арктики за исключением борьбы с загрязнением морской среды.

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

Общее потепление, которое может привести к уменьшению ледяного покрытия в Арктике, вызовет, как представляется, активное использование, в частности, трасс Северного морского пути. Учитывая хрупкое экологическое состояние Арктики, следует ужесточить Правила плавания по трассам Северного морского пути, прежде всего с целью предотвращения загрязнения морской среды с судов. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» предусматривает, что судоходство здесь осуществляется в соответствии с Правилами плавания по трассам Северного морского пути, которые утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ.

Между тем следует повысить их юридическую значимость, т.е. Правила должны утверждаться федеральным законом. Тем самым Россия подтвердит свою особую ответственность перед международным сообществом за экологическое состояние Арктики.

Ресурсная кладовая Арктики

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

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

В Арктике сосредоточены основные углеводородные ресурсы мирового океана: запасы углеводорода здесь составляют 58%, при этом в Атлантике по оценкам находится 19%, в Индийском океане – 17%, а в Тихом – всего лишь 6%. В Российском Арктическом регионе находится порядка 140 млрд тнэ углеводородов, 87 из которых приходятся на природный газ. Основной запас углеводородов, а это порядка 70%, сосредоточен в Карском и Баренцевом морях, всего же, по предварительной оценке, в Российском Арктическом шельфе содержится около 100 млрд тнэ углеводородных ресурсов.

Самые серьезные меры по поискам месторождений на арктическом шельфе предпринимались еще в СССР в конце 70-х годов прошлого столетия. В Баренцевом, Печорском и Карском морях было выявлено более 100 нефтегазоперспективных объектов и открыто 11 месторождений. Среди них – четыре уникальных по запасам газа с конденсатом в Баренцевом и Карском морях, два крупных газовых – в Баренцевом, в том числе Штокмановское, крупное нефтяное и нефтегазоконденсатное в Печорском, в том числе Приразломное.

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

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

Негативным фактором было также отсутствие долгосрочной государственной стратегии в области изучения и освоения углеводородного потенциала континентального шельфа и технического перевооружения отрасли.

Одним из главных является вопрос, сколько же будут стоить нефть и газ Арктики?

По существующим оценкам, при действующем налоговом режиме проекты с внутренней нормой рентабельности (ВНР) свыше 10% составляют не более 28 и не менее 8,7% от технически доступных запасов арктического шельфа. А наиболее инвестиционно привлекательными для освоения (при норме рентабельности от 20% и выше) являются не более 70 млн т нефти арктических акваторий (что составляет менее 1% от начальных извлекаемых запасов этих морей). По газу процент рентабельных ресурсов выше — от 13,5 трлн до 25 трлн куб. м, или более 50% общего объема морских рентабельных ресурсов газа (по расчетам Всероссийского научно-исследовательского геологического нефтяного института – ВНИГНИ).

Доминирует в структуре углеводородных запасов Арктики природный газ – примерно 78%. Здесь, по оценкам американских геологов (USGS), сосредоточено около 47 млрд кубометров неоткрытых газовых запасов, что составляет примерно 26% от текущих доказанных мировых запасов газа, то есть, Арктика – это кладовая газа, а не нефти.

Как показывает оценка USGS, основная часть запасов сосредоточена в прибрежной зоне континентального шельфа, причем более 70% оцениваемых неоткрытых запасов природного газа – всего в трех бассейнах: Западно-Сибирском (40%), Восточно-Баренцевом (19%) и Аляскинском (13%). Наиболее перспективные регионы – Карское море и море Лаптевых.

Несомненно, что риски освоения нефтегазовых месторождений Арктического шельфа намного выше, чем в других районах. Кроме достоверной оценки запасов и вопросов экологии, важным вопросом являются экономическая рентабельность освоения месторождений, трудные погодные-климатические условия добычи и технологически сложные транспортные магистрали.

Одним из приоритетных является вопрос применения уникальных технологий и оборудования, а также наличие персонала, умеющего работать с этим высокотехнологичным оборудованием в тяжелых арктических условиях

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

Арктика и стратегическая стабильность

Военно-стратегическое положение в Арктике и Северной Атлантике оказывает огромное влияние на стратегическую стабильность между Россией и США (НАТО).

С окончанием холодной войны не только существенно сократились вооруженные силы сторон в регионе, но и резко снизилась активность их деятельности: коэффициент напряженности боевого дежурства стратегических и многоцелевых подводных лодок (т.е. процент постоянно развернутых атомных подводных лодок (АПЛ) в море от общего числа), масштабы и периодичность военно-морских учений, интенсивность полетов авиации. Россия и страны НАТО активно сотрудничали (особенно в 90-е годы) в безопасной утилизации отслуживших российских атомных подводных лодок, хранении и вывозе отработавшего ядерного топлива, ликвидации ракет, перевозках ядерных боеприпасов, укреплении сохранности ядерных хранилищ.

Тем не менее, стратегические силы России в новых условиях сталкиваются с рядом трудностей, которые создают растущие проблемы для российской национальной безопасности, а значит и для стратегической стабильности, процесса разоружения и сотрудничества великих держав.

1. Проблемы стратегической стабильности

Морская составляющая российских стратегических ядерных сил (СЯС) имеет в целом 13 ПЛАРБ и 208 баллистических ракет подводных лодок. Из них в боевом составе Северного флота состоит 6 ПЛАРБ типа «Дельфин» (проекта 667 БДРМ) с ракетами РСМ-54 (несущими по 4 боезаряда РГЧ). Как правило, из них только 1–2 подводные лодки постоянно находятся на боевом дежурстве в море. В нынешних условиях даже столь ограниченного потенциала подводных ракетоносцев Северного Флота на боевом дежурстве теоретически достаточно для обеспечения стратегической стабильности. Однако патрулирование многоцелевых атомных подводных лодок НАТО у выхода из баз и в районах боевого дежурства российских ПЛАРБ продолжается и вносит большую неопределенность в оценку живучести морских стратегических сил РФ.

Другая проблема стратегической стабильности проистекает из обретения американскими стратегическими подводными лодками (и отчасти английскими и французскими ПЛАРБ) растущего потенциала контрсилового (разоружающего) удара по российским СЯС. При подходе 3–4 из 6–8 ПЛАРБ США (290–380 боеголовок) из Атлантики к арктическому побережью России большинство баз и районов развертывания МБР и СЯС в целом будут в досягаемости для ядерного удара. Россия не обладает аналогичным потенциалом в отношении США. Это тоже может стать фактором снижения стратегической стабильности, препятствием для дальнейшего сокращения стратегических и тактических ядерных вооружений.

2. Воздушно-космическая угроза

Развитию высокоточного оружия (ВТО), соответствующих обеспечивающих информационных технологий (прежде всего космических) отводится в США ключевая роль. Как известно, еще в 1990-е годы были осуществлены программы переоснащения части стратегических бомбардировщиков США под неядерные задачи. В настоящее время ВМС США завершают переоборудование четырех ПЛАРБ типа «Огайо» в носители

неядерных крылатых ракет морского базирования (КРМБ) большой дальности (более 600 единиц). В общей сложности, в обозримый период максимальное число высокоточных крылатых ракет большой дальности США на стратегических носителях и многоцелевых АПЛ может достичь 2900 единиц¹.

Россия не создает аналогичной угрозы для США или их союзников. Все ее КРМБ большой дальности предназначены для размещения на многоцелевых АПЛ и имеют ядерное оснащение.

Названную угрозу не следует преувеличивать. Тем не менее, несомненно, что американский потенциал ВТО представляет определенную военно-стратегическую проблему для России и будет создавать трудности и для ядерного разоружения, и для сотрудничества держав.

3. Договорно-правовое укрепление стабильности в Арктике

Прошлые предложения СССР об ограничении противолодочной обороны (ПЛО) отвергались как противоречащие принципу «свободы мореплавания» и неконтролируемые. Однако теперь, когда речь идет о продвижении по пути радикальных мер ядерного разоружения и о сотрудничестве прежних противников в передовых военно-технических сферах (СПРН, ПРО), продолжение старых «игр» под предлогом сакраментального принципа «свободы мореплавания» никак не может быть оправдано. Прежде всего, это относится к Арктике, если ставится задача превратить ее в регион международного сотрудничества по добыче природных ресурсов и использованию новых морских коммуникаций.

Первое. Для обеспечения безопасности боевого дежурства российских ПЛАРБ нужно в рамках следующего этапа переговоров по СНВ или параллельно с ними договориться о запрете любой противолодочной деятельности НАТО восточнее рубежа Нордкап-Медвежий. Контроль над таким соглашением применительно к надводным кораблям и авиации ПЛО может достаточно надежно осуществляться с помощью национальных технических средств, включая системы флота и авиации. В отношении подводных лодок это намного сложнее и об этом речь пойдет ниже.

Со своей стороны Россия возьмет обязательство не выводить свои многоцелевые подводные лодки западнее названного рубежа. Для многоцелевых АПЛ в этом нет необходимости. Ввиду сокращения их числа и изменения общей ситуации в Европе задачу нарушения трансатлантических коммуникаций НАТО можно упразднить и как невыполнимую, и как ненужную. По тем же основаниям следует отказаться и от задач борьбы с ПЛАРБ стран НАТО за пределами указанного рубежа.

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

Третье. Россия и США на взаимной основе должны ограничить полеты тяжелых бомбардировщиков (ТБ) над Арктикой вне своего воздушного пространства (кроме как в спасательных целях, для чего нужны отдельные согласования). С обеих сторон такие полеты могут восприниматься как провокационные и совершенно не соответствуют

¹ Е.Мясников. Контрсилевой потенциал высокоточного оружия // Ядерное распространение: новые технологии, вооружения и договоры / Под ред. А. Арбатова, В. Дворкина. М., 2009. С. 105-128.

новым отношениям держав. Для поддержания роли ТБ (впрочем, весьма сомнительной) в качестве средства ядерного сдерживания вполне достаточно тренировочных полетов в своем воздушном пространстве

Четвертое. Проблема крылатых ракет большой дальности с ВТО – это тема отдельных будущих переговоров.

Предложенные выше ограничения на полеты над Арктикой тяжелых бомбардировщиков будут относиться не только к ядерным, но и к высокоточным КРВБ с неядерными боевыми частями, тем более что в воздухе крайне трудно отличить ТБ в ядерном и неядерном боевом оснащении.

Гипотетическая угроза ПЛАРБ «Огайо» с высокоточными обычными КРМБ может быть существенно ослаблена при их базировании только на западном побережье США (из Тихого и Индийского океанов они не перекрывают по своей дальности основную часть баз российских МБР, а выход в Арктику через Берингов пролив сопряжен с оперативными трудностями). Предложенное выше ограничение районов патрулирования стратегических и многоцелевых подводных лодок НАТО рубежом Нордкап–Медвежий автоматически ограничит и возможность развертывания подводных лодок США с высокоточными КРМБ вблизи территории РФ (как и российских с любыми КРМБ большой дальности – вблизи территории США). При этом попутно решались бы и другие проблемы, например предотвращение столкновений атомных подводных лодок.

Контроль. Есть большие трудности проверки соблюдения такого соглашения, поскольку главный смысл подводной деятельности флотов состоит как раз в ее скрытности. Но и этому вопросу при желании можно найти решение, например, согласовав возможность передачи команды на всплытие обозначенной подводной лодки по запросу другой стороны, скажем, по некоторой ежегодной квоте. С помощью разведывательных спутников стороны будут примерно знать, какие подводные лодки находятся вне базы в каждый данный момент времени и на каком максимальном расстоянии от нее. Потому риск обнаружения нарушителя будет достаточно велик, если по запросу России в адрес военного руководства США (и наоборот) по приказу своего командования лодка всплывет в запрещенной зоне или не всплывет вовсе.

Такого рода договоренность может понадобиться в любом случае, в связи с развитием подводных флотов третьих держав и опасностью провокационного удара БРПЛ или КРМБ из-под воды. Иными словами, такие меры имели бы синергетический эффект, попутно решая целый комплекс проблем стратегической стабильности.

Понятно, что предложенные варианты жестких ограничений морской деятельности, особенно для подводных лодок, не отменяют возможность согласованных и совместных действий кораблей, подводного флота и авиации России и Запада (а также, возможно, КНР и других заинтересованных государств) во всей Арктике и в Северной Атлантике в спасательных операциях, научных исследованиях, сопровождении судов по Северному морскому пути и в проливах северной Канады (Западные проходы), для защиты от пиратства, предотвращения экологических бедствий и т.д. Все эти функции будут все более важными по мере расширения международного хозяйственного освоения и использования Северного Ледовитого океана и арктических морей.

ПРО и безопасность в Арктике

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

Особенно это относится к размещению ударных компонентов ПРО в Арктике и прилегающих к ней акваториях и прибрежных районах, что может быть в какой то степени оправдываться защитой Европейского Севера или в отдалённой перспективе территории Северной Америки. Арктика, таким образом, может превратиться из транзитной зоны, которую пересекают военные и гражданские корабли и самолёты различного класса, траектории МБР и БРПЛ - в зону непосредственного применения средств вооружённой борьбы. Концентрация этих средств будет значительно повышена из-за необходимости морского и авиационного прикрытия кораблей с информационными и боевыми компонентами ПРО НАТО, для нейтрализации которых будут использоваться усиленные составы всех боевых и обеспечивающих средств Северного флота России.

В соответствии с объявленными администрацией президента Б. Обамы и Пентагоном планами развёртывания ПРО, дальнейшее наращивание стратегических противоракет GBI на Аляске (Форт Грили, 26 противоракет) и в Калифорнии (база Ванденберг, 4 противоракеты) приостанавливается. В качестве резерва в Калифорнии достраиваются 14 шахт для GBI, в которые противоракеты будут загружены в случае необходимости.

Планами развёртывания ПРО на территории Европы и в других регионах для защиты от баллистических ракет Ирана предусматриваются 4 этапа. На всех четырёх этапах будет осуществляться модернизация противоракет, радаров и систем боевого управления и наведения. Ожидается, что за счёт повышения скоростных характеристик противоракет будет обеспечена способность (при размещении кораблей системы «Иджес» в северных морях и в Средиземном море) поражать ракеты средней и межконтинентальной дальности на активном участке траектории.

Уже на первом этапе при нахождении кораблей ПРО в северных морях противоракеты СМ-3 теоретически будут способны перехватывать российские жидкостные БРПЛ, стартующие из прибрежных акваторий и непосредственно из баз флота, на активном участке траектории. После модернизации на третьем и четвёртом этапах за счёт повышения скоростных характеристик противоракет их способность перехватывать жидкостные и твердотопливные БРПЛ будет постоянно увеличиваться.

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

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

Активный участок полёта твердотопливной БРПЛ «Булава», благодаря принятым конструктивным решениям, значительно короче по времени и высоте полёта, по сравнению с жидкостными БРПЛ. Вместе с тем, это не исключает возможности перехвата ракеты или ступени разведения и боезарядов после их отделения при достижении противоракетами СМ-3 стратегического потенциала.

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

В том случае, если над районами патрулирования подводных ракетноносцев Северного флота будут барражировать самолёты с лазерным оружием, которые способны представлять реальную угрозу для БРПЛ на активном участке траектории, - концентрация авиационных и морских сил сторон на Севере будет значительно повышена.

При развёртывании ПРО в Европе в соответствии с принятыми решениями на саммите НАТО в ноябре 2010 года, но без участия России, вполне вероятен новый противоракетный кризис в отношениях двух государств, аналогичный тому, что имел место до пересмотра предыдущих планов развёртывания третьего района ПРО в Польше и Чехии. Не допустить разрастания подобного кризиса можно только встречными шагами, направленными на тесное сотрудничество в сфере европейской и глобальной ПРО. В определённой степени такие шаги были сделаны на Лиссабонском саммите, где президент Д. Медведев заявил о возможности участия России в построении так называемой «секторальной ПРО» (т.е. каждая сторона прикрывает свою территорию, но координируют развёртывание и применение истрем ПРО и, возможно, интегрируют системы СПРН).

В конечном итоге, безопасность в Арктике при развёртывании ПРО в северных морях следует рассматривать прежде всего в контексте ядерных отношений России и США и их способности к радикальной трансформации принципов взаимного ядерного сдерживания. Настоятельная необходимость такой трансформации неоднократно подчёркивалась рядом российских экспертов. В последнее время об этом сказано в статье «От ядерного сдерживания к общей безопасности» четырёх авторитетных российских авторов (Е. Примакова, И. Иванова, Е. Велихова, М. Моисеева). Авторы указывают на то, что «парадокс ядерного сдерживания состоит в том, что оно по большей части обращено к угрозам прошлого века, в то время как вероятность крупномасштабного вооруженного конфликта между великими державами и их союзниками в современных условиях глобализации и многополярности близка к нулю. Вместе с тем, ядерное сдерживание бессильно против новых угроз XXI века: распространения оружия массового уничтожения

(ОМУ) и средств его доставки, международного терроризма, этнических и религиозных конфликтов, трансграничной преступности и пр. Хуже того, ядерное сдерживание в ряде случаев подстегивает процессы распространения ОМУ и ракетных технологий или мешает более глубокому сотрудничеству великих держав в борьбе с такими угрозами совместное развитие систем ПРО)».

Возможности России по полноценному сотрудничеству в построении европейской и глобальной ПРО пока ещё сохраняются. РФ располагает уникальными возможностями контроля за ракетоопасными направлениями с Юга в нестабильных регионах с помощью радиолокационных станций системы раннего предупреждения. По оценкам американских независимых экспертов интеграция систем предупреждения о ракетном нападении России и США повышает эффективность обнаружения пусков ракет и ракет-носителей на 30–70%.

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

Еще более глубокое сотрудничество может быть реализовано при развертывании низкоорбитальной космической информационной системы глобальной ПРО, космические аппараты которой могут быть выведены на орбиты с требуемой высотой и наклоном конверсионными «тяжелыми» ракетами по российско-украинскому проекту «Днепр». Космические аппараты этой системы массой около 650 кг каждый с датчиками в инфракрасном и видимом диапазоне должны выводиться на круговые орбиты высотой 1350–1400 км с наклоном 60–70 град.

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

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

Безотлагательное возобновление этих важных элементов сотрудничества позволит более уверенно формировать новые проекты, в том числе по перечисленным выше направлениям взаимодействия.

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

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

По морским системам ПРО «Иджес» можно было бы договориться об ограниченном количестве кораблей в северных морях или, лучше всего, о запрете на их развёртывание в этом регионе, поскольку на первых двух этапах Европейской ПРО до 2015 года они бесполезны по своим характеристикам для перехвата иранских ракет на активном и пассивном участках траекторий.

Конвенциональные вопросы безопасности в Арктике

Несмотря на прогресс, достигнутый на других направлениях обеспечения региональной и мировой безопасности, в настоящее время имеются определенные предпосылки для того, чтобы серьезно рассматривать Арктику в качестве возможной арены военных действий. Этому в последнее время способствует всплеск интереса различных стран к данному региону, приобретающий характер соперничества, что создает предпосылки для конфликтных ситуаций, за которыми может последовать демонстрация и даже локальное применение силы.

Подготовка и само поддержание готовности к силовому обеспечению национальных экономических и иных интересов в Арктике создают предпосылки для роста и последующего сохранения напряженности в этом регионе.

Несмотря на улучшение международной ситуации, в декларациях политических деятелей стран арктического региона (САР) имеют место заявления о готовности к вооруженным действиям в Арктике. В документах в области национальной безопасности этих государств сохраняются логика и постулаты лексики времен холодной войны. В ряде случаев действия руководства САР направлены на укрепление военных позиций в регионе, что порождает опасения и недоверие, создает стимул для пока что вялотекущего соперничества в наращивании военных сил и средств в Арктике.

Ситуацию обостряют конфликтные ситуации в связи с чувствительной неясностью юридического статуса морского пространства, некоторых территорий, морского дна (шельфа). Дополнительной дестабилизации служат возникающие конфликты, связанные с разработкой полезных ископаемых, хозяйственной деятельностью (добычей полезных ископаемых, рыболовством).

Представляется целесообразным, чтобы страны арктического региона, в целях долгосрочной стабилизации ситуации в регионе предприняли бы ряд важных шагов.

1. Страны арктического региона в значительной степени склонны рассматривать деятельность своих соседей по освоению Арктики как вызов собственным интересам, в том числе в сфере безопасности. В связи с этим, необходимо в максимально возможной степени завершить юридическую проработку и принятие необходимых документов, разработку соответствующих положений, регламентирующих спорные моменты, связанные со статусом и деятельностью государств в Арктике.

Необходимо завершить эффективное, отвечающее интересам сторон разграничение морских пространств в Северном Ледовитом океане. Этому должно способствовать придание Конвенции ООН по морскому праву универсального характера, в том числе, за счет присоединения к Конвенции США.

2. Перспективным представляется расширение полномочий Арктического совета, придание ему третейских функций. Необходимо проработать процедуры решения спорных вопросов, возникающих между странами региона.

3. Страны, имеющие выход в арктическую зону, тесно увязывают цели достижения своих экономических интересов в Арктике с обеспечением обороноспособности. Однако на нынешнем этапе формальное ограничение военно-морской деятельности в Арктической зоне не рассматривается рядом арктических государств, включая Россию, в качестве

меры, безусловно отвечающей интересам национальной безопасности. Страны региона по-прежнему продолжают рассматривать национальные военно-морские потенциалы как необходимое средство обеспечения (защиты) собственных интересов в Арктике.

Для смягчения противоречий на этом направлении можно продумать взаимные ограничения на перемещение собственных военно-морских и других сил в арктические секторы, не принадлежащие данному государству. Здесь вполне реально достижение договоренности о взаимном уведомлении сторонами друг друга относительно перемещения собственных сил в арктические секторы других государств. При этом Россия исторически исходит из секторального деления, осуществленного в 1920 г.

4. Указанные выше ограничения военно-морской и иной деятельности в регионе могут быть наиболее эффективным образом обеспечены только при создании действенной системы оповещения и соблюдения интересов сторон. В более широком плане обеспечение интересов САР, разрешение спорных вопросов в Арктике в целом можно наиболее перспективно осуществлять путем учета конкретных озабоченностей сторон и сопровождающих такое ограничение пакетных решений.

5. Именно в таком контексте может быть рассмотрена и целесообразность разработки мер доверия для Арктики, которые вводили бы в законодательном порядке указанные в третьем пункте ограничения на перемещения военно-морских и других средств. Одной из таких мер должен быть запрет на проведение совместных учений нескольких стран.

6. С целью защиты окружающей среды следует обязать арктические страны вести мониторинг в своих секторах за деятельностью гражданских и военных судов, кораблей, летательных аппаратов, шельфового и другого оборудования любых стран, находящегося (вступающего) в подведомственном данной арктической стране секторе. При этом следует предусмотреть механизм оповещения мирового сообщества относительно результатов подобного мониторинга со стороны той или иной арктической страны.

7. Важной мерой, которая будет способствовать укреплению доверия и стабильности в регионе является постепенный пересмотр, на основе взаимности, положений национальных документов в сфере национальной безопасности, которые применимы к арктическому региону. С целью инициализации этого процесса можно было бы предложить организацию постоянно действующего семинара по военным доктринам и военному присутствию в Арктике.

8. Перспективным направлением может стать выработка Кодекса поведения в Арктике, который представлял бы собой свод принципов деятельности государств в этом регионе. Само начало обсуждения положений такого Кодекса еще раз акцентировало бы внимание на основных общих проблемах и конкретных озабоченностях стран-участниц арктического процесса, тем самым, способствуя разрешению имеющихся противоречий.

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

Поиски действенного формата обсуждения проблем и их практического решения остаются важной задачей для стран арктического региона. Заметный импульс продвижению к решению проблем Арктики мог бы дать саммит глав арктических государств.

Арктика: изменения климата и их воздействие на окружающую среду

1. Происходящие и особенно – ожидаемые климатические воздействия на природную среду Арктики велики и, в отличие от многих других регионов планеты, способны оказывать значительные обратные воздействия на глобальный климат. Поэтому не является преувеличением утверждение о том, что климатические изменения в Арктике важны для всей планеты. Арктика является средоточием многочисленных и до сих пор недостаточно изученных климатически значимых процессов и обратных связей. Значительная часть обратных связей привносится в климат высоких широт криосферой, в особенности – морским льдом со всей присущей ему сложностью динамических и термодинамических процессов. Наряду с криосферой особенности формирования облачности и атмосферного пограничного слоя, низкое влагосодержание воздуха, необычная стратификация Северного Ледовитого океана, специфическая роль субарктических морей Северной Атлантики в глобальной термохалинной циркуляции и другие особенности делают Арктику чрезвычайно сложным объектом с точки зрения физико-математического моделирования и прогнозирования.

2. Факт глобального потепления не вызывает сомнения. В частности, восемь из девяти полных лет XXI века являются рекордно теплыми за 160 лет инструментальных наблюдений, позволяющих оценить среднюю глобальную температуру. Минувший 2009 год занимает в этом ряду пятое место. По некоторым, заслуживающим доверия оценкам, текущий 2010 г. может превзойти 2009 г. и даже стать самым теплым за весь период наблюдений.

3. В последние десятилетия в Арктике изменение климата происходило быстрее и масштабнее, чем на остальной части Земного шара. Согласно расчетам современных физико-математических моделей климата, в XXI веке эта тенденция сохранится: рост температуры в Арктике будет более чем вдвое превосходить этот показатель в среднем по Земному шару. Например, в случае реализации сценария A1B («инерционному» или business as usual, BAU), в период 2090-2099 гг., по сравнению с концом XX века, средняя глобальная температура может увеличиться на 2.8°C, при этом на большей части суши – примерно на 3.5°C, тогда как в Арктике – на 7°C.

4. Детально изменения климата в Арктике и их последствия анализируются в так называемых оценочных докладах (один из недавних был подготовлен в 2008 г. Росгидрометом). Наиболее важные выводы этих докладов, касающиеся происходящих и ожидаемых в XXI в. изменений климата Арктики и их последствий, сводятся к следующему:

а) существует высокая вероятность сохранения тенденции ускоренного потепления Арктического региона по сравнению с планетой в целом;

б) природная и техногенная среды Арктики очень уязвимы к изменениям климата (она является в этом отношении одним из наиболее уязвимых регионов Земли);

в) Арктика является не только индикатором, но и важным фактором изменения глобального климата.

5. Особую тревогу вызывает скорость таяния ледяного покрова Северного Ледовитого океана. Рекордный минимум за тридцатилетие спутниковых наблюдений был достигнут в 2007 г.; показатель 2010 г. (4.6 млн. кв. км) – третий в этом ряду рекордов. При этом наблюдаемая скорость сокращения ледяного покрова Северного Ледовитого океана заметно превышает оценки, полученные с помощью современных физико-математических моделей климата. На сегодняшний день остаются открытыми многие важные вопросы, в том числе: каковы механизмы, ответственные за столь быстрое таяние льда в Арктике? Каков относительный вклад естественных и антропогенных факторов в наблюдаемом ускорении? Наконец, с какой интенсивностью будет продолжаться таяние арктического льда и главное – когда и к каким последствиям приведут эти изменения? Существующие научно обоснованные оценки будущих изменений морского льда в Арктике согласуются качественно, однако разброс их значителен. Модельные оценки (исчезновение многолетнего морского льда к концу XXI в. для «жестких» сценариев антропогенного воздействия) некоторым исследователям сейчас представляются слишком консервативными.

6. Еще одним важным фактором изменения климата является деградация вечной мерзлоты. Помимо разнообразных воздействий на разные сектора экономики (прежде всего России, но не только), ожидаемые изменения вечной мерзлоты некоторые исследователи связывают с опасностью резкого увеличения потока в атмосферу углерода, содержащегося в вечной мерзлоте, что будет способствовать усилению парникового эффекта. Оценки положительной обратной связи между глобальным потеплением и выбросом углерода естественного происхождения варьируют от пренебрежимо малых до катастрофических. Эта проблема, со всей очевидностью, является одним из приоритетов мировой науки о климате.

7. Бесспорно глобальный характер носят и два других фактора, порождаемых изменениями климата в Арктике:

а) возможные изменения крупномасштабной циркуляции Мирового океана в результате увеличения экспорта пресной воды из Арктики в Северную Атлантику (в частности, возможное ослабление меридионального переноса тепла в Северной Атлантике из низких в высокие широты и его влияние на климат в Европе);

б) рост уровня Мирового океана вследствие таяния Гренландского щита, который содержит достаточно воды для подъема уровня до 7 м. При потеплении в интервале 2–5°C это таяние может происходить медленно – многие сотни и даже тысячи лет. Однако не учитываемые в современных климатических моделях динамические процессы в ледниковом щите, по мнению ряда экспертов, могут существенно ускорить поступление массы льда и воды в океан.

Количественные оценки указанных факторов в настоящее время весьма неопределенны.

8. Перечисленные проблемы, без сомнения, являются «арктическими вызовами» науке о климате и порождают значительные неопределенности в оценках будущих изменений климата на разных временных масштабах, а именно:

а) будущее арктического льда (годы, десятилетия?);

б) судьба углерода, содержащегося в вечной мерзлоте (десятилетия, столетия?);

в) глобальные последствия изменений пресноводного бюджета Северного Ледовитого океана (от десятилетий до тысячелетия?);

г) роль динамики ледниковых щитов в подъеме уровня океана (столетия, тысячелетия?).

Этот набор вызовов увенчивает собой проблема предсказуемости климата Арктики.

9. Особенно сложную научную проблему, учитывая большую естественную изменчивость климата Арктики, представляет собой предсказуемость на временных масштабах от сезона до нескольких лет, т.е. на тех масштабах, на которых антропогенный сигнал слабее естественной изменчивости климата Арктики. Этим временным масштабам (не только для Арктики, но и для глобальной климатической системы в целом) была посвящена состоявшаяся год назад 3-я Всемирная климатическая конференция.

10. Изменения климата уже оказывает серьезные воздействия на экосистемы, население и хозяйственную инфраструктуру в Арктике, не говоря уже о вопросах, относящихся к сфере внешней политики. Примеры воздействий на окружающую среду и человека в Арктике в связи с изменением климата включают:

а) инвазию (распространение) новых видов растений, насекомых, болезней растений и животных, которые, в свою очередь, угрожают некоторым традиционным биологическим видам и экосистемам суши, пресных и морских вод, а также создают риски и угрозы здоровью и жизни людей работающих или несущих службу в этом регионе;

б) ускоренную эрозию берегов и утрату территорий (по некоторым оценкам, уже потеряна береговая полоса вдоль Северного Ледовитого океана шириной до 10 км, кроме побережья Кольского полуострова), а также риски наводнений;

в) усугубление антропогенных рисков и угроз хрупким экосистемам Арктики (в результате облегчения доступа и интенсификации освоения Арктики), включая загрязнение окружающей среды и уничтожение видов флоры и фауны;

г) усиление системного (синергического) эффекта совокупности воздействий, при котором интегральные последствия отдельных воздействий превышают их сумму.

11. После впечатляющих достижений мировой климатической науки, включая успех докладов МГЭИК, оцененных в 2007 г. Нобелевской премией мира, некоторые политические и общественные деятели поспешили заключить, что климатическая наука, в основном, выполнила свои задачи. По их мнению, задачи, стоящие перед наукой о климате, в целом, решены, и остается уточнить лишь некоторые детали, уже не столь важные для процесса принятия решений. Другие политики, ухватившись за отдельные неточности и просчеты указанных докладов, напротив, подвергли все и вся сомнению, вплоть до полного обесценивания проделанной большой и ценной работы.

12. Обе крайности представляются неприемлемыми. Прежде всего потому, что следование любой из них – при их полярности – неизбежно означает игнорирование сохраняющихся лагун в научном знании, особенно в понимании причин и экологических последствий изменений климата, в прояснении которых исследования Арктики невозможно переоценить. Пробелы в понимании этих проблем связаны с недостатком данных наблюдений, а также с проблемами моделирования климата. Восполнение этих пробелов является необходимым условием уточнения оценок будущих изменений климата, в частности, в Арктике, что в свою очередь является необходимой предпосылкой для принятия эффективных решений как в сфере экономики, так и экологии, включая охрану природы.

13. Выполнение этой предпосылки снижает, но не устраняет неопределенность климатических прогнозов. Каков бы ни был прогресс в наблюдениях и моделировании, хаотическая природа климатической системы всегда будет влиять на их точность и надежность, обуславливая вероятностный характер прогнозов. Поэтому принятие

решений всегда будет носить характер поиска второго наилучшего (*second best*) и будет связана с рисками просчетов в планировании и реализации мер по смягчению последствий изменений климата; прежде всего – мер адаптации наиболее уязвимых регионов, таких как Арктика, к указанным изменениям.

14. Цена таких ошибок может быть очень высока. Поэтому в целях снижения рисков инвестирование в научные исследования (в частности и в особенности Арктики) является одновременно необходимым и экономически целесообразным, позволяя снизить неопределенность региональных прогнозов и оценок изменений климата и, соответственно, последствий этих изменений. При этом важно отметить, что любимая экономистами-неоклассиками теория замещения факторов (капитала) в этом случае не работает – альтернативы науке попросту не существует.

15. В связи с этим обращают на себя внимание существующие в России недостаток знаний фундаментального и прикладного характера, отставание в области исследований климата от наиболее развитых стран. Это ослабляет отечественную научную базу оценок изменений климата и их последствий, консервирует зависимость России от получения современных данных и знаний о происходящих переменах и прогнозов будущих изменений климата и их последствий от зарубежных исследовательских центров, находящихся, главным образом, в странах НАТО и других военно-политических союзов. Это – уже не только риски для природы, населения, экономики России, но и потенциальные угрозы для ее национальной безопасности.

16. Снижение перечисленных рисков и угроз требует принятия конкретных мер со стороны государства, которое должно определиться прежде всего с приоритетами своей политики в отношении проблемы изменений климата в целом и в Арктике – в частности. Такая постановка вопроса нашла свое отражение в принятой Климатической доктрине Российской Федерации (подписана Президентом России 17 декабря 2009 г.), предписывающей разработку и реализацию соответствующей государственной стратегии и на ее основе – федеральных, региональных и отраслевых программ и планов действий. В свою очередь, фундаментом этих документов должна стать прочная научная база, развитие которой также является объектом планирования, причем приоритетным.

17. Одним из шагов в рамках реализации Климатической доктрины стала разработка проекта Комплексного плана научных исследований погоды и климата (далее – «Комплексный план»). Комплексный план был подготовлен Росгидрометом, РАН совместно с министерствами образования и науки, экономического развития, МЧС России в соответствии с решением Совета Безопасности от 17 марта 2010 г. Комплексный план определяет национальные приоритеты научных исследований погоды и климата и основные – *магистральные* – направления исследований, а также *кросс-магистральные* направления, «пересекающие» и синтезирующие магистральные направления. Такая двумерная «матричная» структура обусловлена наличием сложных междисциплинарных проблем, связанных с климатом и его изменением.

18. Два из четырех магистральных направлений посвящены решению центральной задачи метеорологической науки – прогнозу погоды и климата. Два других – оценке последствий погодно-климатических воздействий, включая риски и уязвимость экосистем, населения и экономики к негативным последствиям этих воздействий, возможностей их адаптации к указанным воздействиям и смягчения антропогенного воздействия на климат, а также оценке возможностей использования положительных последствий изменений климата.

19. Магистральные направления Комплексного плана дополняются четырьмя кросс-магистральными направлениями, три из которых формируют неразрывную последовательность от мониторинга к моделированию и обслуживанию и являются

ключевыми элементами каждого магистрального направления. В соответствии с решением Совета безопасности Российской Федерации от 17 марта 2010 г., а также с учетом международной инициативы Российской Федерации, касающейся проведения Международного полярного десятилетия, погодно-климатические исследования Арктики в ближайшее десятилетие обеспечиваются мерами, предусмотренными четвертым кросс-магистральным направлением, и отнесены к национальным приоритетам России в области климатической политики.

Водные биоресурсы Арктики и международно-правовые условия их рационального использования

Основными районами промысловой деятельности России в Арктике являются Баренцево и Белое моря. В связи с потеплением климата возможна организация промысла в Карском и Чукотском морях. Водные биологические ресурсы морей Лаптевых и Восточно-Сибирского в ближайшей перспективе не имеют промыслового значения в связи с суровостью климата, удаленностью от мест потребления и неразвитостью местной инфраструктуры.

В настоящее время международное регулирование промысла в Арктических морях региональными организациями по управлению рыболовством и двусторонними соглашениями осуществляется только в северной части Атлантического океана на основе следующих документов.

1. Конвенция о международном совете по исследованию моря (ИКЕС). Международный совет – научная организация, существующая более 100 лет и координирующая национальные морские рыбохозяйственные и экосистемные исследования в Северной Атлантике, включая прилегающие моря. Он был учрежден в Копенгагене 22 июля 1902 г. Членами ИКЕС являются 19 стран, включая Россию.

2. НЕАФК – Конвенции о рыболовстве в Северо-Восточной части Атлантического океана, – занимается регулированием промысла в водах Атлантического и Северного Ледовитого океанов и прилегающих к ним морей, которые лежат к северу от 36° с.ш. между 42° з.д. и 51° в.д. Конвенция вступила в силу в 1982 г. СССР ратифицировал ее 23 апреля 1982 г. В настоящее время членами НЕАФК являются Россия, Норвегия, Исландия, Дания (в отношении Фарерских островов) и ЕС.

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

4. Смешанная Российско-Норвежская Комиссия по рыболовству (СРНК) действует на основе двусторонних межправительственных соглашений о сотрудничестве в области рыболовства от 11 апреля 1975 г. и о взаимных отношениях в области рыболовства от 15 октября 1976 г. В Комиссии принимаются решения по величинам ОДУ основных совместно эксплуатируемых запасов в Норвежско-Баренцевоморском регионе – трески, пикши, мойвы и других.

В последние годы в связи с потеплением климата ряд районов Северного Ледовитого океана, находящихся за пределами исключительных экономических зон прибрежных стран, стал в летний период освобождаться ото льда. Такие районы появились в том числе за пределами экономических зон США, Канады и России в водах западной части американского и в восточной части азиатского побережья. Это создало предпосылки для постановки вопроса о необходимости введения мер регулирования промысла в Арктических морях.

С целью сбора информации об имеющихся у арктических стран данных о состоянии водных биологических ресурсов, среды их обитания, оценки перспектив дальнейших изменений в экосистемах Арктических морей, а также предварительного обсуждения возможных в будущем механизмов сохранения и рационального использования водных биоресурсов Арктики в 2008-2010 гг. был организован ряд международных форумов.

Российская позиция по Арктике отражена в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденных Президентом Д.А.Медведевым 18 сентября 2008 г. В соответствии с этим документом основные цели и стратегические приоритеты государственной политики РФ в Арктике в части, касающейся рыбного хозяйства, включают:

- обеспечение достаточного уровня фундаментальных и прикладных научных исследований;
- обеспечение режима взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества РФ с приарктическими государствами;
- укрепление на двусторонней основе и в рамках региональных организаций приграничного сотрудничества;
- модернизацию и развитие рыбохозяйственного комплекса в Арктической зоне РФ;
- формирование парка судов рыбопромыслового флота, а также необходимой обеспечивающей инфраструктуры;
- обеспечение сохранения биологического разнообразия арктической флоры и фауны;
- прогноз и оценку последствий глобальных климатических изменений, происходящих под влиянием естественных и антропогенных факторов.

Сейчас уже стала очевидной неизбежность заключения в ближайшие годы соглашения приарктических стран по регулированию рыболовства в арктических водах. Подготовка такого соглашения, по нашим оценкам, займет не менее 4–5 лет. От того, насколько аргументированной будет позиция России в ходе таких переговоров, зависит эффективность защиты отечественных рыбохозяйственных интересов в Арктическом регионе. Подготовка научного обоснования позиции России по данной проблематике должна включать две составляющие:

- разработку правовых условий международного рыболовства в открытых водах Северного Ледовитого океана;
- сбор и анализ биологических данных с целью оценки популяционной структуры и состояния промысловых запасов водных биоресурсов арктического региона с целью разработки научно обоснованных мер регулирования рыболовства, а также сохранения водных биоресурсов и среды их обитания.

Эти изыскания позволят обеспечить эффективную защиту российских интересов только при условии их выполнения на постоянной основе в период подготовки соглашения по рыболовству в Арктическом регионе.

В плане реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу и обеспечения эффективной защиты российских рыбохозяйственных интересов в Арктике в период подготовки соглашения приарктических стран по регулированию рыболовства целесообразно разработать в 2011 г Федеральную Целевую программу «Повышение эффективности обеспечения интересов отечественного рыболовства в Арктических морях в 2012-2016 годах».

Транспортная инфраструктура российской Арктики: проблемы и пути их решения

Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденными Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 года (Пр-1969), определены главные цели, ключевые задачи, стратегические приоритеты и механизмы реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике, а также система мер стратегического прогнозирования и планирования социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности России. Во исполнение положений Основ в интересах обеспечения преемственности и повышения эффективности решения приоритетных задач государственной арктической политики России Советом по изучению производительных сил Минэкономразвития России и РАН по поручению Министерства регионального развития Российской Федерации разработаны проекты Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ) и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года и Государственной программы Российской Федерации «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации» на тот же период.

В основу этих разработок положен тезис о том, что принципиально важным для дальнейшего устойчивого развития АЗРФ и Российской Федерации в целом становится географическое положение, обуславливающее активное использование арктических пространств. Генерируемый пространственными факторами и недоиспользуемый сегодня потенциал заключается в уникальных транспортно-логистических возможностях России, которая способна осуществить стратегический маневр и стать конкурентоспособным транзитным государством с развитой сферой услуг и сервисной экономикой. У АЗРФ появляется шанс изменить свою внешнеторговую специализацию в течение ближайших 10-12 лет, отойти от монопрофильности и монопродуктовости с опорой на добычу углеводородов, снизить сырьевую ориентацию и снять многие диспропорции в развитии. Одним из перспективных направлений может стать полномасштабная реализация транспортно-транзитного потенциала за счет становления системы международных транспортных коридоров, проходящих по территории и акватории под юрисдикцией Российской Федерации, а также капиллярной транспортной инфраструктуры, связывающей труднодоступные приарктические населенные пункты.

Основным сдерживающим фактором устойчивого социально-экономического роста северных регионов выступает именно неразвитость транспортной системы, ее морской и континентальной составляющих, что препятствует освоению природно-ресурсной базы, причем не только АЗРФ, но и Урала, Сибири, Пермского края и других территорий, специализирующихся на добыче минеральных и энергетических ресурсов, а также отодвигает на неопределенный срок планируемые в этой связи проекты. Именно поэтому перечисленные выше стратегические и программные решения нацелены на создание опорного транспортного каркаса в Арктической зоне Российской Федерации, включающего новые транспортные коридоры в меридиональном и широтном направлениях, которые увязаны с реализацией проектов «Урал Промышленный – Урал Полярный» и БелКомУр. В результате строительства железной дороги «Полуночная – Обская», достройки линии «Обская – Бованенково» с последующим выходом на порт

Харасавей, создания железнодорожного сообщения «Надым – Салехард» и далее до Лабитнанги, а также линии «Коротчаево – Игарка» с перспективой выхода на Дудинку и Норильск, рудные ресурсы Полярного Урала, зона нефтегазодобычи Ямала будут связаны с освоенными районами Промышленного Урала.

Проект БелКомУр предусматривает строительство недостающих участков («Карпогоры – Вендинга») железной дороги по трассе «Архангельск – Пермь» для связи Архангельского морского порта с Сыктывкаром, Кудымкаром и Пермью (Соликамском), что обеспечит выход продукции этих регионов на внешние рынки. В этой связи чрезвычайно актуализируется реализация таких проектов и мегапроектов как строительство технологических линий «Сосногорск – Индига» (БаренцКомУр), «Воркута – Усть-Кара», а также коридора «Север – Юг», предназначенного для транспортного сообщения между государствами Персидского залива, Индией, Пакистаном через Каспий со странами Восточной и Центральной Европы и Скандинавии. Кроме того возрастает целесообразность установления скоростных маршрутов для кроссполярных сообщений, в том числе авиационных, поскольку именно такие проекты обеспечивают связь между восточным и западным полушариями Земли по кратчайшим маршрутам, а также строительства трансконтинентальной полимагистрали с тоннелем через Берингов пролив.

Слаборазвитая или местами полностью отсутствующая транспортно-логистическая инфраструктура приводит к несоответствию значимости освоения природно-ресурсного потенциала АЗРФ и шельфа арктических морей требованиям обеспечения национальной безопасности, снижению конкурентоспособности России, имеющей уникальные географические преимущества. Последние связаны с возможностями эффективного использования высокоширотного Северного транспортного коридора – российской национальной трансарктической морской полимагистрали, органично включающей в себя Северный морской путь с тяготеющими к нему меридиональными речными и железнодорожными коммуникациями. Его крайние опорные точки (Мурманск и Петропавловск-Камчатский) должны обеспечить перевалку грузов на суда ледового класса, обслуживание ледокольного флота, поддержку транзита фидерными маршрутами.

Политика США в Арктике

Формирование концептуальных, доктринальных и стратегических основ политики США, стран НАТО и ЕС в отношении Арктики базируется на следующих основных постулатах.

Предполагается, что прогнозируемое изменение ледового покрова в Арктике вызовет увеличение хозяйственной активности в регионе (активизация рыболовства, судоходства, разработки минеральных и энергетических ресурсов). Это потребует ответа на новые вызовы и угрозы, среди которых возможные конфликты за пространства и ресурсы, а также риск новых экологических катастроф.

Военно-стратегическое значение региона по мере таяния арктических льдов будет все больше увеличиваться, вследствие чего потребуются пересмотр военно-морских доктрин стран арктического региона, т.к. увеличение военной активности потребует внедрения новых оборонных систем и комплексов.

В отношении Арктики в США декларируется приверженность принципу «свободы судоходства», в частности, применительно к водам Северо-Западного прохода и Северного морского пути, которые предлагается рассматривать в качестве транзитных международных транспортных маршрутов. Как известно, Россия и Канада занимают по этой проблеме принципиально иную позицию, настаивая на своем праве регулировать проход по этим морским путям. В отношениях с Россией у США существует и другой трудный вопрос – не ратифицированный российской стороной договор о разграничении морских пространств в Беринговом море.

Сегодня США хотя и декларируют свою приверженность курсу на присоединение к Конвенции ООН 1982 г., тем не менее, находятся в самом выгодном положении и умело пользуются сохраненной ими свободой действий. Постепенно собирая научный материал о внешних границах своего континентального шельфа в Арктике, они вольны лишь по результатам этих исследований принимать решение о присоединении к Конвенции. Не исключен вариант присоединения США к Конвенции вместе с внесением в нее определенных изменений или же принятия дополнительных протоколов, касающихся Арктики.

Сегодня на официальном уровне декларируется идея разрешения территориальных споров в Арктике на основе Конвенции 1982 г. Эта стратегия предполагает возможность расширения внешних границ континентального шельфа арктических государств. Однако на неофициальном уровне продолжает оставаться актуальной концепция интернационализации Арктики, предусматривающая уже сейчас передачу морских пространств, лежащих за пределами исключительных экономических зон арктических государств, под международное управление всех стран-участниц Конвенции. Используя риторику о наличии «экологически безопасных» технологий разработки арктических месторождений, настаивая на необходимости внедрения экосистемного подхода, некоторые государства пытаются завоевать себе исключительную роль в формировании нового режима управления арктическими пространствами и ресурсами.

Прохладно США и страны НАТО относятся к идее, поддерживаемой многими международными экологическими организациями, о подписании в отношении Арктики договора по подобию Договора об Антарктике 1959 г. Объявление региона безъядерной зоной, возможное сокращение военных маневров, жесткий контроль за хозяйственной

деятельностью в Арктике вряд ли отвечают военно-политическим и экономическим интересам многих государств.

Североатлантический альянс в условиях активизации территориальных и ресурсных конфликтов в Арктике готов стать еще одним форумом для обмена мнениями, в том числе с Россией.

Подводя итоги, следует констатировать, что уровень согласованности и совпадения позиций по многим вопросам в отношении Арктики остается чрезвычайно низким. Практические действия России по определению внешней границы ее континентального шельфа заставляют другие арктические государства принимать ответные меры. Это выражается, с одной стороны, в инициативах гражданского характера. Среди них – более активное проведение научных исследований и полярных экспедиций, принятие новых доктринальных и концептуальных документов. С другой стороны – усиливается процесс милитаризации региона. Российская Федерация также не остается в стороне от этих тенденций.

В результате, можно предположить, что предполагаемое увеличение хозяйственной активности в регионе, вызванное прогнозируемым потеплением климата, может привести, к сожалению, лишь к возникновению новых поводов для противоречий.

Арктическая стратегия Евросоюза

С конца 1990-х гг. ЕС проявляет активный интерес к Арктике, обосновывая это своей озабоченностью конкуренцией различных держав за природные ресурсы Крайнего Севера, территориальными спорами и претензиями ряда стран на контроль за северными морскими проходами, а также ухудшающейся экологией в регионе.

Поначалу деятельность ЕС в арктической сфере концентрировалась в основном в рамках Северного измерения. В начале 2000-х гг. в ЕС была популярна идея «арктического аспекта», которая нашла свое отражение в обновленной концепции Северного измерения, принятой в ноябре 2006 г.² ЕС активно сотрудничал с тремя региональными организациями, занимающимися проблемами Арктики, – Советом Баренцева/Евроарктического региона (СБЕАР), Арктическим советом (АС) и Советом министров стран Северной Европы (СМССЕ). В октябре 2007 г. Еврокомиссия приняла План действий по интегрированной морской политике, в которой затрагивалась проблема раздела континентального шельфа и эксплуатации морских проходов в Арктике³.

В марте 2008 г. Еврокомиссия и Высокий представитель ЕС представили совместный документ «Изменение климата и международная безопасность»⁴. Экологическим проблемам Арктики там было уделено большое внимание. В частности особо выделялись следующие проблемы: таяние полярного льда, нарушающее сложившуюся экосистему; негативные последствия хозяйственной деятельности в связи с освоением природных ресурсов региона и увеличением числа международных торговых маршрутов; обострение конкуренции между арктическими державами за использование природных ресурсов и морских проходов в Арктике. В качестве мер по предотвращению опасных тенденций предлагалось:

- оживить деятельность региональных организаций под эгидой обновленного Северного измерения;
- разработать арктическую стратегию ЕС с особым акцентом на обеспечении равного доступа различных стран к природным ресурсам и торговым маршрутам региона;
- наладить диалог с арктическими странами, не входящими в ЕС, по вопросу о последствиях глобального изменения климата для международной безопасности.

Ряд экспертов из Норвегии, США и Канады, т.е. стран, не являющихся членами ЕС, оценили этот документ как довольно решительную попытку ЕС обозначить свою претензию на участие в арктических делах. Отмечалось также, что, во многом, движущей силой, подталкивавшей ЕС к более агрессивной политике в Арктике, были три североευропейские страны-члена ЕС – Дания, Швеция и Финляндия, которые чувствуют себя оттесненными от арктических дел, хотя и имеют значительные интересы в регионе. В ноябре 2008 г. Еврокомиссия выпустила коммюнике «Европейский союз и арктический

² Northern Dimension - Policy Framework Document and Political Declaration. 13 November 2006. Brussels: Council of the European Union, 2006.

³ Arctic Communication. MEMO/08/726. Brussels, 20 November 2008 <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/726&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>

⁴ Climate Change and International Security. Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council. S113/08. 14 March 2008. Brussels: Council of the European Union, 2008 <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf>

регион», призванный очертить основные контуры стратегии ЕС в этом районе мира⁵. «ЕС необходимо заявить о своей позиции в отношении уникального региона стратегического значения, расположенного в нашей непосредственной близости» – говорилось в сопровождавшем коммюнике меморандуме Еврокомиссии. «Арктика - уникальный уязвимый регион, находящийся в непосредственной близости от Европы. Его развитие будет иметь значительное влияние на жизнь европейцев на поколения вперёд», – заявила комиссар ЕС Бенита Ферреро-Вальднер на презентации по поводу коммюнике⁶.

В коммюнике устанавливаются цели и даются рекомендации по вопросам организации научных исследований арктических проблем, коренных народов, рыболовства, добычи углеводородов, судоходства, политических и юридических структур и взаимодействия с региональными организациями. В частности выделены три главных приоритета будущей политики ЕС в регионе:

- защита окружающей среды и коренных народов Арктики;
- обеспечение устойчивого развития и рационального использования природных ресурсов региона;
- развитие механизма многостороннего сотрудничества в Арктике.

В коммюнике особо отмечается необходимость развития международного сотрудничества в арктическом регионе. «Расширение вклада ЕС в арктическое сотрудничество откроет новые перспективы в наших отношениях с арктическими странами. ЕС готов работать с ними для укрепления стабильности, многостороннего управления через существующие структуры, а также для сохранения баланса между приоритетной целью сохранения природы и необходимости освоения природных ресурсов, в том числе углеводородов», – говорилось в пресс-релизе Еврокомиссии по случаю принятия коммюнике. В документе отмечались необходимость широкого диалога по вопросам арктического курса на базе Конвенции ООН по морскому праву, а также ключевая роль Северного измерения и Арктического Совета (в работе которых активное участие принимает Россия) для сотрудничества в Арктике.

Однако при этом в документе практически не упоминается Россия – крупнейший сосед ЕС в Арктике. Практически не упоминается и СБЕАР, который стал платформой для регионального трансграничного сотрудничества на европейском Севере между пятью российскими регионами (с участием федерального уровня) и соседними Норвегией, Финляндией и Швецией.

В коммюнике Еврокомиссии по Арктике не придаётся особого значения потенциальным проблемам в области безопасности, но отмечается важность стабильности, сотрудничества и сохранения морской среды. В ЕС также усматривают необходимость в создании новой и более сильной многосторонней структуры по управлению в Арктике, поскольку Арктическому совету в его нынешнем виде не хватает политического веса.

Можно предположить, что в обозримом будущем ЕС будет наращивать усилия, направленные на расширение его присутствия в регионе и будет более решительно отстаивать свои права на Арктику. Правда, в отличие от НАТО, США и Норвегии, ЕС будет делать это без заметного акцента на военную силу, а будет отдавать приоритет дипломатическим и экономическим методам.

⁵ The European Union and the Arctic region. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2008) 763 final. 20.11.2008. Brussels: Commission of the European Union, 2008 <http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf>

⁶ The Arctic merits the European Union's attention – first step towards an EU Arctic Policy// <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1750&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Будущее Арктики: новый передел или статус-кво? Итоги дискуссии

В последнее десятилетие Арктика стала предметом возрастающего внимания со стороны политиков, экспертов и средств массовой информации далеко за пределами региона. Эта тема нередко драматизировалась, подогревая и без того повышенный интерес к существующим здесь проблемам.

Данное обстоятельство было обусловлено совокупностью многих причин.

Во-первых, рекордно высокие цены на энергоресурсы, установившиеся во второй половине десятилетия, разговоры об истощении их запасов и предстоящих столкновениях за доступ к все более дефицитным ресурсам заставили многих обратить свои взоры на Арктику, где, по многим оценкам, содержатся значительные запасы углеводородов, прежде всего – природного газа.

Во-вторых, климатические изменения, которые не обошли стороной Арктику. Средние температуры растут здесь быстрее, чем в среднем на Земле. Казалось, по мере таяния многолетнего льда ресурсы региона должны были стать более доступными. Правда – в отдаленной, а не в ближайшей перспективе. С климатическими изменениями связываются перспективы расширения хозяйственной деятельности в Арктике в целом, прежде всего – расширения географии рыбного промысла, в том числе за пределами двухсотмильной исключительной экономической зоны приарктических государств, а также судоходства по Северному морскому пути и Северо-западному проходу.

В-третьих, на обсуждение всех этих вопросов накладывались разговоры о грядущем «правовом хаосе», грядущих конфликтах между приарктическими государствами из-за неурегулированности вопроса о разграничении морских пространств и шельфа и о новом «переделе» арктических территорий.

В четвертых, в этой атмосфере все стороны болезненно реагировали на сообщения о проводимых в районе Арктики или в непосредственной близости от нее военно-морских учениях, увеличении бюджетов и модернизации сил береговой охраны ряда арктических стран.

Сегодня становится все более очевидным, что большинство драматических прогнозов и сценариев за исключением, пожалуй, происходящих климатических изменений, страдали сильным преувеличением существующих и возникающих здесь проблем, в том числе – проблем в области национальной и региональной безопасности. Конференция подтвердила этот вывод, хотя точки зрения ее участников совпадали далеко не по всем вопросам.

Вопреки распространенной точке зрения о сформировавшемся в начале XX в. разделе Арктики на национальные сектора, *правовой режим* здесь определяется нормами международного права и Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. Это в полной мере относится к классификации морских пространств в Арктике, которые делятся на внутренние морские воды, территориальное море (12 морских миль) и прилежащую зону, исключительную экономическую зону (200 морских миль) и открытое море за ее пределами.

Континентальный шельф приарктических государств совпадает с 200-мильной исключительной экономической зоной, хотя в отдельных случаях он может быть

расширен до 350 миль, а за его пределами находится район морского дна, в отношении которого действует принцип общего наследия человечества. В воздушном пространстве за пределами территориальных вод (12 миль) действует принцип свободы полетов.

Все приарктические государства за исключением США являются участниками Конвенции 1982 года. Участвуя в Конвенциях по морскому праву 1958 г., США оставили за собой право определения границ своего континентального шельфа за пределами не только 200, но даже 350-мильной зоны. Однако в остальном все государства региона руководствуются в своих действиях нормами международного морского права.

В Арктике действительно есть неурегулированные вопросы разграничения морских пространств – в отношениях Канады с США и Данией. Стороны должны урегулировать спорные вопросы на двусторонней основе. Однако это не дает оснований полагать, что их нерешенность может привести к вооруженному конфликту в Арктике, тем более – региональному.

Сегодня становится все более очевидным и то обстоятельство, что соблазн как можно быстрее приступить к разработке *энергетических ресурсов Арктики*, понятный в условиях высоких цен на нефть и газ во второй половине 2000-х годов, сегодня не так велик, как это казалось несколько лет назад. Тем более что поиски нефти здесь не принесли значимых результатов.

Серьезным препятствием для освоения ресурсов Арктики является исключительная дороговизна не только добычи, но и подтверждения их запасов (доля подтвержденных запасов в общих оценках ресурсного потенциала Арктики невелика, особенно – по нефти) и развития транспортной и иной инфраструктуры. Все это снижает рентабельность и, соответственно, инвестиционную привлекательность большинства арктических проектов.

Поэтому освоение энергетических ресурсов Арктики – дело в лучшем случае отдаленной перспективы, и зависеть оно будет не в последнюю очередь от трудно прогнозируемых долгосрочных изменений на глобальных энергетических рынках. В результате на волне экономического кризиса 2008–2009 годов и появления на рынке неконвенционального природного газа интерес к освоению арктических запасов заметно убавился.

В докладах и в дискуссии обращалось значительное внимание на активизирующуюся в последние годы военно-морскую деятельность приарктических государств. Звучал и тезис об опасности *милитаризации Арктики*. Однако этот тезис подвергался серьезному сомнению.

Участники конференции обращали внимание на то, что в регионе нет серьезных конфликтов, которые подталкивали бы государства к гонке вооружений и заставляли рассматривать осуществляемую здесь военно-морскую деятельность как угрожающую.

Планируемые закупки новых систем вооружений зачастую отражают планы не наращивания, а модернизации вооруженных сил соответствующих государств на общем фоне их существенного сокращения и сокращения бюджетных ассигнований на нужды обороны. Более того, перспектива таяния многолетнего льда и его замены на сезонный отнюдь не означает, что арктическая акватория в обозримой перспективе станет доступной для масштабной конвенциональной военно-морской деятельности.

В этих условиях планы модернизации сил береговой охраны, в частности, США и Канады, и в этой связи – модернизации и расширения их устаревшего ледокольного флота, существенно уступающего российскому, выглядят вполне рутинными. Ведь с учетом перспективы расширения рыбного промысла и судоходства в Арктике, пусть и

ограниченного, здесь будет возрастать потребность в различных операциях, в том числе – спасательных, осуществляемых силами береговой охраны.

Общий тенор обсуждения вопросов военно-морской безопасности в Арктике, несмотря на различия в точках зрения, сводился к признанию целесообразности согласования различных мер укрепления доверия или кодекса поведения, а также целесообразности сотрудничества и взаимодействия военно-морских сил приарктических государств, что позволило бы снимать ненужные озабоченности, возникающие в связи с осуществлением рутинной военной деятельности государств.

На конференции были также рассмотрены региональные аспекты *стратегической стабильности*, включая возможность развертывания в зоне Арктики сил противоракетной обороны. Деятельность стратегических сил США и России в регионе является существенным фактором, влияющим в целом на ситуацию в области безопасности. Поскольку они относятся скорее к сфере двустороннего российско-американского, а не регионального регулирования, то не вполне вписываются в контекст собственно регионального сотрудничества.

Вопросы стратегической стабильности, связанные с военной деятельностью, осуществляемой в Арктике – это скорее некое обременение для региона, возникшее вследствие его географического положения. С этим обстоятельством нельзя не считаться. Данное обстоятельство только подчеркивает и повышает совместную ответственность Российской Федерации и США, которые могут либо на основе сотрудничества придать импульс решению региональных вопросов, либо осложнить их решение, если они в своей политике не продвинутся далеко по пути отказа от гарантированного взаимного уничтожения.

Происходящие в Арктике изменения – прежде всего климатические – в обозримой перспективе могут иметь наиболее вероятные последствия главным образом в сфере *рыболовства и судоходства*. Ожидаемые изменения здесь связаны с тем, что в 2009 г. впервые на короткий период времени в году стали доступными для рыбного промысла отдельные акватории в восточной Арктике за пределами двухсотмильных зон России, США и Канады. К тому же в условиях постепенного потепления рыбный промысел, сосредоточенный сегодня главным образом в Баренцевом море, постепенно может смещаться на Восток. На этом фоне возрастает интерес к рыбному промыслу в арктических водах в том числе в неарктических государствах. В этой связи встал вопрос о подготовке нового соглашения по регулированию рыбохозяйственной деятельности в Арктике.

Перспектива расширения судоходства по Северному морскому пути и по Северо-западному проходу, с которой многие страны связывают возможность сокращения транспортных путей между Тихим и Атлантическим океанами, а Россия – перспективы дальнейшего освоения своих арктических территорий, открывает здесь не только возможности для расширения хозяйственной деятельности, но и ставит сложные вопросы статуса этих морских путей. Если эта перспектива станет реальной, то с учетом позиции США и ЕС, рассматривающих обе трассы как международные, к которым должны применяться принципы свободы судоходства, урегулирование возникающих в этой связи вопросов потребует как принятия Россией определенных законодательных актов, так и интенсивных и сложных переговоров.

Если общая ситуация в Арктике не нуждается в драматизации, хотя нельзя игнорировать и серьезные проблемы, способные возникнуть здесь в обозримой перспективе, то еще в меньшей степени нуждается в драматизации положение *России* в Арктике.

У России нет споров с соседними государствами по поводу делимитации морских границ. В 1990 г. был подписан договор с США о разграничении в Беринговом и Чукотском морях. Хотя он до сих пор не ратифицирован Россией, договор применяется на временной основе. В 2010 г. были подписаны российско-норвежские договоренности относительно разграничения в Баренцевом море, которое сторонам еще предстоит ратифицировать. Но в целом, не имея больше территориальных споров с соседями, Россия, безусловно, находится в выгодном положении.

По существующим оценкам, нет подтвержденных данных о наличии значительных запасов углеводородов (нефти или газа) в центральной части арктической акватории за пределами 200-мильных зон приарктических государств. Согласно наиболее подробным американским оценкам 2008 г. не является в этом смысле перспективной и зона хребта Ломоносова, на которую претендует Россия. Большинство же крупных месторождений с доказанными запасами сосредоточены в прибрежной части именно российского арктического шельфа. Эти территории не являются спорными. По данной причине российский энергетический сектор в принципе не имеет проблем с нынешним разграничением морских пространств в Арктике.

Это разграничение (как с США в 1990 г., так и с Норвегией в 2010 г.) порождает чувство неудовлетворенности прежде всего в рыбохозяйственном секторе российской экономики. С учетом того, что Арктика дает около трети общего российского улова рыбы, данное обстоятельство является существенным. Однако перспектива постепенного смещения районов рыбной ловли к востоку от Баренцева моря отчасти смягчает проблему, выдвигая на передний план другую – перспективу формирования международного режима рыбной ловли в Арктике и появления здесь рыболовческих судов третьих стран.

Перспектива расширения судоходства по Северному морскому пути поставит перед Российской Федерацией проблему регулирования их статуса. Но ее решение во многом связано с принятием внутренних актов и прежде всего – с ревизией российского законодательства о предотвращении загрязнения арктической морской среды (эти вопросы по прежнему регулируются Указом Президиума Верховного Совета СССР 1984 г.), повышением статуса правил плавания по Северному морскому пути до уровня Федерального Закона (сейчас действуют ведомственные правила, установленные в 1990 г.).

Без сомнения, с гораздо более серьезными проблемами в арктическом регионе Россия сталкивается у себя дома. Они связаны с неразвитостью и деградацией арктической инфраструктуры, которая еще больше усугубляется последствиями таяния вечной мерзлоты и повышения уровня мирового океана. Они связаны и со старением рыболовческого флота, и с отсутствием средств на осуществление необходимой исследовательской деятельности, и с необходимостью привлечения крупных иностранных инвестиций для разработки ресурсов арктического шельфа.

Повышение интереса к Арктике в том числе в России в последние годы хотя и сопровождалось излишней драматизацией реального положения дел, имело положительные следствия. Появились комплексные документы, намечающие стратегию развития российского Севера. Однако для реализации намеченных амбициозных проектов, многие из которых описаны в материалах участников конференции, необходимы крайне значительные средства, привлечь которые можно только в условиях широкого международного сотрудничества и никак не в условиях конфронтации или «битвы за Арктику».

Драматизация проблем Арктики в международной дискуссии последнего десятилетия имела много негативных последствий. Главное среди них – рост взаимной настороженности и недоверия, не помогающих, а мешающих решению на основе сотрудничества реальных, а не надуманных проблем региона и приарктических государств.

Разумный выход из этой ситуации может быть найден только в одном направлении – в понимании этих проблем как общих, оптимального решения которых можно добиться только в условиях сотрудничества. Намечившееся в последнее время снижение накала страстей вокруг Арктики позволяет при наличии политической воли добиться важного прорыва на этом направлении, с тем чтобы превратить регион в зону стабильности и общей безопасности, а не виртуального соперничества.

Об авторах

Апанасенко Вячеслав Михайлович, контр-адмирал, член-корреспондент Российской академии ракетных и артиллерийских наук

Арбатов Алексей Георгиевич, член-корреспондент РАН, директор центра ИМЭМО РАН

Глубоков Александр Иванович, зав. отделом международного рыбохозяйственного сотрудничества ФГУП «ВНИРО»

Глубоковский Михаил Константинович, д.б.н., 1-й заместитель директора ФГУП «ВНИРО»

Гудев Павел Андреевич, старший научный сотрудник Центра научного сопровождения Морской коллегии при правительстве РФ

Дворкин Владимир Зиновьевич, генерал-лейтенант, д.в.т.н., главный научный сотрудник ИМЭМО РАН

Загорский Андрей Владимирович, ведущий научный сотрудник, профессор МГИМО (У) МИД России

Катцов Владимир Михайлович, д.физ.-мат. наук, директор Главной геофизической обсерватории им. А.И. Воейкова, Санкт-Петербург

Коновалов Алексей Михайлович, директор Центра «Мировой океан» Морского отделения СОПС

Коньшев В.Н., Санкт-Петербургский государственный университет

Ознобищев Сергей Константинович, зав сектором ИМЭМО РАН

Порфирьев Борис Николаевич, профессор, д.э.н., руководитель центра Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

Рыхтик Михаил Иванович, профессор Нижегородского государственного университета им. Н.И.Лобачевского

Саваськов Павел Васильевич, д.ю.н., профессор кафедры международного права МГИМО

Сергунин Александр Анатольевич, профессор Санкт-Петербургского государственного университета

Телегина Елена Александровна, профессор, д.э.н., зав. кафедрой стратегического управления ТЭК РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, директор Института энергетики и геополитики России

Программа конференции

10:00 – 10:50

Открытие конференции.

Дынкин Александр Александрович – академик, директор ИМЭМО РАН, член комиссии ЕАСИ

Первое рабочее заседание.

Ведущий – Барановский Владимир Георгиевич, чл.-корр. РАН, заместитель директора ИМЭМО РАН

Правовой режим Арктики

Саваськов Павел Васильевич, профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД РФ

10:50 – 11:45

Ресурсная кладовая Арктики

Вопросы энергетики

Телегина Елена Александровна, профессор, д.э.н., зав. кафедрой стратегического управления ТЭК РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, директор Института энергетики и геополитики России

12:05–13:45

Второе рабочее заседание. Безопасность в Арктике

Ведущий – Барановский Владимир Георгиевич, чл.-корр. РАН, заместитель директора ИМЭМО РАН

Вопросы стратегической стабильности

Арбатов Алексей Георгиевич, чл.-корр. РАН, руководитель Центра ИМЭМО РАН

Противоракетная оборона

Дворкин Владимир Зиновьевич, главный научный сотрудник ИМЭМО РАН

Конвенциональные аспекты безопасности

Ознобищев Сергей Константинович, зав. сектором ИМЭМО РАН

Апанасенко Вячеслав Михайлович, контр-адмирал, чл.-корр. Российской академии ракетных и артиллерийских наук

14:30–15:15

Третье рабочее заседание. Изменение климата и экология Арктики

Ведущий – Загорский Андрей Владимирович, профессор МГИМО (У) МИД РФ

Катцов Владимир Михайлович – д.физ-мат. наук, директор Главной геофизической обсерватории им. А.И. Воейкова, Санкт-Петербург

Порфирьев Борис Николаевич – профессор, д.э.н., руководитель центра Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

15:15–16:00

Экономика Арктики

Биоресурсы Арктики

Глубоковский Михаил Константинович - 1-й заместитель директора ФГУП «ВНИРО»

Глубоков Александр Иванович – зав. отделом международного рыбохозяйственного сотрудничества ФГУП «ВНИРО»

Судоходство

Коновалов Алексей Михайлович - директор Центра «Мировой океан» Морского отделения СОПС

16:00 – 17:00

Четвертое рабочее заседание. Вопросы политики

Ведущий – Загорский Андрей Владимирович, профессор МГИМО (У) МИД РФ

Политика США в Арктике

Гудев Павел Андреевич – с.н.с. Центра научного сопровождения Морской коллегии при правительстве РФ

Арктическая стратегия Евросоюза

Сергунин Александр Анатольевич – профессор, Санкт-Петербургский государственный университет

Рыхтик Михаил Иванович – профессор, Нижегородский государственный университет им. Н.И.Лобачевского

17:00

Заккрытие конференции

О Евроатлантической инициативе в области безопасности

Проект Евроатлантическая инициатива в области безопасности (Euro-Atlantic Security Initiative – EASI) нацелен на разработку предложений по новой архитектуре безопасности на евроатлантическом пространстве.

Проект EASI инициирован Фондом Карнеги за Международный мир и реализуется группой видных политиков и экспертов из России, США и Европы. Сопредседатели Комиссии EASI: от США – бывший сенатор Сэм Нанн, от Европы – бывший заместитель министра иностранных дел ФРГ Вольфганг Ишингер, от России – бывший министр иностранных дел Игорь Иванов.

Основным партнером EASI в России является ИМЭМО РАН. Все участники проекта видят решение проблем не через призму отношений Россия-Запад, но в контексте общих угроз безопасности. Такой подход позволяет более эффективно продвигать российское видение общеевропейской безопасности. Проект EASI и активное участие в нем российской стороны были признаны целесообразной инициативой и поддержан Президентом РФ и МИД РФ.