

Международные организации и сотрудничество в Арктике

В.Н. Конышев, А.А. Сергунин

Конышев Валерий Николаевич – д.полит.н., профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета;
E-mail: konyshev06@mail.ru

Сергунин Александр Анатольевич – д.полит.н., профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета; профессор кафедры прикладной политологии Санкт-Петербургского филиала НИУ ВШЭ;
E-mail: sergunin60@mail.ru

Ключевые слова: международные организации, Арктика, Арктический совет, Совет Баренцева/Евроарктического региона, ЕС, НАТО, сотрудничество.

Key words: international organizations, Arctic, Arctic Council, Barents EuroArctic Council, EU, NATO, cooperation.

Ресурсы международных организаций создают для России серьезные возможности для развития сотрудничества в Арктике как сегодня, так и в обозримом будущем. Наиболее полезными являются Арктический совет (АС) и Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР). При этом АС должен быть реформирован таким образом, чтобы он превратился в ключевую международную организацию региона, принимающую обязательные для исполнения решения. СБЕР позволяет улучшать дву- и многостороннее сотрудничество на региональном уровне (включая сферу «мягкой» безопасности), а также развивать арктические районы России. Единственным исключением следует считать НАТО, чьи действия в Арктике имеют явно антироссийский характер.

В настоящее время вокруг Арктики накопилось немало проблем самого различного характера – международно-правовых, политических, военных, социально-экономических, экологических. Этот клубок противоречий не может быть распутан неким универсальным международным соглашением по аналогии с Антарктидой, поскольку фактически экономическое освоение Арктики уже ведется государствами «арктического клуба» (т.е. пятью странами, имеющими официальный арктический статус – Данией, Канадой, Норвегией, Россией и США). Естественно, они не заинтересованы в том, чтобы здесь закрепились новые конкуренты, и не собираются уступать свои приоритетные права, которые зафиксированы не только юридическими нормами, но и подкрепляются историей освоения Крайнего Севера.

В сложившейся ситуации международным организациям как механизмам согласования политики в Арктике отведена особая роль. По-иному урегулировать противоречия между «фигурантами» арктической политики едва ли представляется возможным. Государственно-центричные модели в данной ситуации просто не работают. В этой связи необходимо разобраться, какую роль играют (и могут сыграть в будущем) международные организации, вовлеченные в арктические дела, и какие необходимо сделать выводы для российской политики в регионе. Для России этот вопрос далеко не праздный, поскольку в соответствии с арктиче-

ской стратегией РФ этот регион в ближайшей перспективе должен стать основной ресурсной базой нашего государства [6].

Международное сотрудничество в Арктике имеет неплохую перспективу. В мае 2008 г. в гренландском городе Илулиссате на встрече арктической «пятерки» обсуждались общие подходы к решению проблем Арктики, порожденных изменением климата и хозяйственной деятельностью человека. Итогом конференции стало принятие политического заявления – Илулиссатской декларации [21], в которой акцент сделан на необходимости равноправного сотрудничества стран региона в решении его проблем. Участники встречи взяли на себя политическое обязательство решать все разногласия путем переговоров на основе норм международного права.

Некоторые эксперты считают, что Илулиссатская декларация развенчивает миф о «битве за Северный полюс». Действительно, участники подтвердили желание укрепить сотрудничество практически во всех областях: от экологии до взаимодействия в поисково-спасательных операциях. Конкретные договоренности на этот счет были достигнуты на второй министерской встрече «пятерки» в марте 2010 г. в канадском местечке Челси. Достигнутое соглашение о границах между Норвегией и Россией в сентябре 2010 г. некоторые аналитики считают подтверждением работоспособности Илулиссатской декларации.

Международные организации, участвующие в арктической политике, весьма многочисленны, разнородны по своим функциям, полномочиям, составу, характеру деятельности и влиятельности¹. По-разному строят свою политику и государства в отношении этих организаций, что еще больше усложняет общую ситуацию. Наиболее влиятельны четыре организации – Арктический совет (АС), Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), ЕС и НАТО.

Арктический совет (АС) – международная региональная структура, созданная по инициативе Канады в 1996 г. Поначалу под эгиду АС были переданы вопросы, относящиеся к так называемому «процессу Рованниemi», т.е. Совет призван содействовать сотрудничеству в области охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития приполярных районов. Членами АС являются пять арктических государств (Россия, Дания, Норвегия, США и Канада) и три приарктических (Исландия, Финляндия, Швеция). Государства представлены в Совете на уровне министров иностранных дел, а в рабочих встречах, которые проводятся дважды в год, участвуют уполномоченные в ранге посла (старшие должностные лица, согласно терминологии данной организации).

Статус наблюдателя в АС имеет ряд межправительственных структур (важнейшая из них ЕС), представленные Еврокомиссией, неправительственными организациями, а также неарктическими государствами: Францией, Германией, Англией, Испанией, Нидерландами, Польшей.

Постоянными участниками деятельности АС являются также организации коренных жителей Арктики: Международная ассоциация

алеутов, Арктический совет атабасков, Циркумполярная конференция инуитов, Совет саамов, Международный совет гвичинов и Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В рамках АС созданы пять рабочих групп, которые отвечают за различные направления деятельности:

- Рабочая группа по арктическому мониторингу и оценке;
- Рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны;
- Рабочая группа по предотвращению, готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации;
- Рабочая группа по защите арктической морской среды;
- Рабочая группа по устойчивому развитию.

Наиболее активным участником работы АС является Канада, которая представлена во всех рабочих группах Совета. Особая роль АС как главного форума по согласованию арктической политики государств подчеркивается в Северной стратегии Канады. В рамках Совета Канада предлагает выработать статус постоянных наблюдателей для неарктических государств [19]. Тем самым для неарктических государств будет четко прописан предел их возможностей в Арктике и одновременно подтвержден приоритет пяти арктических государств. Это выгодно, прежде всего, самой Канаде, имеющей протяженную границу в Арктике, а также России. Но для этого АС должен стать не просто форумом, а еще и полноценной международной организацией, обладающей правом на принятие обязательных решений и соответствующими финансовыми средствами.

Чтобы усилить влияние АС, канадские эксперты предлагают сформировать постоянно действующий секретариат и выделять финансовые средства для более эффективной деятельности рабочих групп. Кроме того, следует расширять круг обсуждаемых вопросов за счет включения в повестку АС вопросов безопасности [26, Р. 59].

Одной из важных инициатив по сотрудничеству, которые поддерживает Канада в рамках АС, является разработка обязывающего договора о правилах мореплавания в арктических широтах и регламентирующего совместные поисково-спасательные работы. Эта инициатива находит поддержку всех арктических государств. Риски мореплавания в северных широтах связаны не только с отсутствием ин-

¹ Из универсальных организаций в арктические дела вовлечена ООН (например, Комиссия по границам континентального шельфа и ЮНЕП – программа ООН по окружающей среде). Ряд региональных и субрегиональных организаций также участвует в решении арктических проблем: Северный форум (международная организация северных регионов арктических стран), Совет министров северных стран (исполнительные органы пяти стран Северной Европы), межпарламентские организации (Конференция парламентариев Арктического региона, Северный совет), финансовые институты (Европейский банк реконструкции и развития, Европейский инвестиционный банк, Северный инвестиционный банк, Северный фонд развития, NEFCO (Северная экологическая финансовая корпорация), Северный проектный фонд). Активны и международные неправительственные организации, специализирующиеся на охране окружающей среды: Международный союз сохранения природы, Всемирный фонд дикой природы, Консультационный комитет по защите морей, Союз сохранения циркумполярных областей.

фраструктуры связи и логистики, но также и с повышенной экологической уязвимостью региона в случае аварии танкеров, перевозящих углеводороды. Основные положения проекта договора отводят каждому арктическому государству зону ответственности, а также регулируют координацию деятельности центров поисково-спасательных работ, включая совместные учения [10]. Договор о проведении поисково-спасательных работ был подписан под эгидой АС в мае 2011 г.

Страны Северной Европы активно содействуют работе АС. Так, Дания всецело поддерживает Совет с момента его создания и принимает активное участие в его деятельности, считая, что он должен быть основной организацией при решении региональных проблем. Как и другие североевропейские государства, обладающие относительно небольшими ресурсами для освоения Арктики, Дания считает, что Совет может помочь ей в достижении стратегических целей в Арктике. Однако она была разочарована тем, что на протяжении многих лет АС был достаточно пассивен в решении региональных проблем и являлся скорее дискуссионным форумом, чем действительно авторитетным органом регионального масштаба. По мнению ряда европейских экспертов, это связано во многом с позицией США, которые не хотят принимать на себя какие-либо международные обязательства по Арктике, предпочитая сохранять «свободу рук» [11].

Для того чтобы оживить деятельность АС, Дания, Норвегия и Швеция договорились о координации своих действий в течение их сроков председательства в Совете в период с 2006 по 2013 г.

Датская программа работы для АС в 2009–2011 гг. являлась продолжением норвежской и включала следующие приоритеты:

- забота об условиях проживания коренных народов Севера;
- принятие мер по охране окружающей среды в регионе;
- меры по предотвращению изменения климата в Арктике;
- сохранение биологического разнообразия в регионе;
- интегрированное управление природными ресурсами;
- улучшение оперативного взаимодействия между членами АС как в плане координации деятельности административных структур, так и в плане общего обмена информацией, касающейся региона;

- дальнейшее институциональное совершенствование АС (особенно в плане привлечения новых неарктических стран и международных организаций к работе с Советом) [14, 18].

Все приарктические государства используют членство в АС, чтобы доказать свой арктический статус и подчеркнуть намерение активно участвовать в региональных делах. Финляндия указывает на Тартуский мирный договор 1920 г., согласно которому до 1944 г. она владела г. Петсамо (ныне – Печенга) и, таким образом, имела выход к Баренцеву морю. Финляндия пытается внедрить в международный политико-юридический лексикон терминологическое различие между понятиями «арктические» и «прибрежные» государства. К последней категории, по мнению финских экспертов, относятся пять стран, официально считающихся полярными (Россия, Норвегия, Дания, США и Канада). А термин «арктические государства» следует относить также к Финляндии, Швеции и Исландии, имеющим территории в Заполярье или расположенным вблизи Полярного круга. Именно по этой причине Хельсинки уделяет такое большое внимание АС и поддерживает канадские инициативы по расширению полномочий Совета. Через участие в АС Финляндия надеется войти в проекты международного сотрудничества для развития своих северных, наиболее отсталых регионов. Особенно это касается транспортной и телекоммуникационной инфраструктуры [17, Р. 8–9].

Швеция подчеркивает, что в свое время владела как Финляндией (до 1809 г.), так и Норвегией (до 1905 г.), отсюда следуют ее «исторические права» на обладание арктическим статусом.

Исландия особенно активизировала свою деятельность в АС во время своего председательства в Совете в 2002–2004 гг. Приоритеты, предложенные Исландией для АС, включали обеспечение условий для благоприятного и устойчивого развития населения Арктики (включая коренные народы), развитие информационного общества и внедрение новых технологий в регионе, изучение экологических проблем Арктики [27]. Рейкьявик считает участие в АС своим приоритетом, потому что, как и в случае с Финляндией и Швецией, для него это средство получить полноценный арктический статус.

Позиция Норвегии в отношении АС неоднозначна из-за многовекторности политики страны в Арктике. Это не только вопросы раздела шельфа с Данией, Канадой и Россией, но и стремление пересмотреть статус Шпицбергена

с прилегающей акваторией в свою пользу. В АС представлены такие «тяжеловесы», как Россия, США и Канада, с которыми Норвегия явно не в состоянии соперничать при решении арктических вопросов. Отсюда стремление Осло частично опереться на военно-политический блок НАТО, чтобы создать противовес России и в какой-то мере США – с учетом правила консенсуса в принятии альянсом решений.

США откровенно возражают против придания АС больших полномочий. Дело в том, что США до сих пор не ратифицировали Конвенцию по морскому праву 1982 г., что значительно затрудняет участие Совета в коллективных решениях по Арктике. Для США остается путь односторонних действий под лозунгом свободного мореплавания и усиление таких организаций, в которых США занимают доминирующее положение. В частности, на эту роль предназначается НАТО. А по поводу дальнейшей судьбы АС в президентской директиве [23], подписанной Дж. Бушем-мл. накануне ухода в отставку в 2009 г., прямо сказано, что США считают Совет только форумом для обсуждения и выступают против придания ему статуса международной организации, которая бы вырабатывала обязательные решения.

Одновременно по дипломатической линии США стремятся дискредитировать претензии других государств на расширение прилегающего шельфа. В частности, США по линии Госдепартамента вынуждали Комиссию ООН по границам континентального шельфа отклонить заявку России на хребет Ломоносова и поднятие Менделеева, поданную в 2001 г. Что касается доказательств, то большая часть данных по батиметрии² Арктики получена российскими военными гидрографами и носит закрытый характер. Эти данные не были представлены непосредственно в Комиссию ООН по границам континентального шельфа. Но Россия пригласила членов Комиссии ознакомиться с ними в Санкт-Петербурге. Члены комиссии так и не приехали в Россию. Зато российскую делегацию, специально прибывшую в Нью-Йорк для защиты своей позиции, даже не пустили на заседание комиссии ООН [2].

Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР) – форум регионального сотрудничества, созданный в 1993 г. по инициативе Норвегии. Помимо нее, на правах постоянных членов в Совет вошли Дания, Исландия, Россия,

Финляндия и Швеция, а также Еврокомиссия, 9 государств – Великобритания, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, Польша, Франция, США, Япония – имеют статус наблюдателей. По аналогии с АС, государства представлены на уровне министров иностранных дел. Основным рабочим органом СБЕР является Комитет старших должностных лиц (чиновники в ранге посла). Он собирается с периодичностью один раз в 1–2 месяца для обсуждения докладов и подготовки к ежегодной сессии организации. Для осуществления текущей практической работы по основным отраслям сотрудничества в рамках СБЕР образованы рабочие и целевые группы, представляющие на регулярной основе отчеты о своей деятельности. Под эгидой СБЕР действует Региональный совет, который помогает налаживать сотрудничество непосредственно между регионами стран-участниц.

Наибольшее внимание работе СБЕР уделяет Норвегия как инициатор создания организации. В последнее время Осло предпринял немалые усилия по активизации СБЕР, всячески способствуя его институциональному укреплению. Так, в 2008 г. в Киркенесе с согласия других членов организации был создан международный секретариат Совета. В 2006 г. в том же городе был учрежден Баренц-институт, который считается главным «мозговым трестом», обслуживающим и норвежский национальный, и международный секретариаты СБЕР.

СБЕР стал платформой для регионального трансграничного сотрудничества на Европейском Севере между пятью российскими регионами (с участием федерального уровня) и соседними Норвегией, Финляндией и Швецией.

Европейский союз. В конце 1990-х годов ЕС начал проявлять активный интерес к Арктике, обосновывая его своей озабоченностью конкуренцией различных держав за природные ресурсы Заполярья, территориальными спорами и претензиями ряда стран на контроль над северными морскими проходами, а также ухудшающейся экологией в регионе.

Поначалу деятельность ЕС в арктической сфере концентрировалась в основном в рамках Северного измерения (СИЕ)³. В начале 2000-х годов в ЕС была популярна идея «арктического окна», которая нашла свое отражение в обновленной концепции СИЕ, принятой в ноябре 2006 г. [25] ЕС активно сотрудничал с тремя региональными организациями, зани-

² Батиметрия – совокупность данных о глубинах водного объекта, результат батиметрической съемки.

³ Идея СИЕ была предложена Финляндией в 1997 г. и обрела реальные организационно-финансовые очертания с 2000 г. Подробнее о СИЕ см. [22].

мающимися проблемами Арктики, – СБЕР, АС и Советом министров северных стран. В октябре 2007 г. Еврокомиссия приняла План действий по интегрированной морской политике, в которой затрагивалась проблема раздела континентального шельфа и эксплуатации морских проходов в Арктике [8].

В марте 2008 г. Еврокомиссия и Высокий представитель ЕС представили совместный документ «Изменение климата и международная безопасность». 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 СИЕ;
- 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 [12].

Ряд экспертов из России, 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 активной политике в Арктике, были три североευропейские страны – Дания, Швеция и Финляндия, которые чувствуют себя оттесненными от арктических дел, хотя и имеют значительные интересы в этом регионе.

В ноябре 2008 г. Еврокомиссия выпустила коммюнике «Европейский союз и Арктический регион», призванный очертить основные контуры стратегии ЕС в этом районе мира. «Арктика – уникальный уязвимый регион, находящийся в непосредственной близости от Европы. Его развитие будет иметь значительное влияние на

жизнь европейцев на поколения вперед» [9], – заявила комиссар ЕС Б. Ферреро-Вальднер на презентации этого коммюнике.

В коммюнике устанавливаются цели и даются рекомендации по вопросам организации научных исследований арктических проблем, коренных народов, рыболовства, добычи углеводородов, мореходства, политических и юридических структур и взаимодействия с региональными организациями.

В частности выделены три главных приоритета будущей политики ЕС в регионе:

- защита окружающей среды и коренных народов Арктики;
- обеспечение устойчивого развития и рационального использования природных ресурсов региона;
- развитие механизма многостороннего сотрудничества в Арктике [15].

В коммюнике особо отмечается необходимость развития международного сотрудничества в Арктическом регионе. «Расширение вклада ЕС в арктическое сотрудничество открывает 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 необходимостью освоения природных ресурсов, в том числе углеводородов» [9], – отмечается в пресс-релизе Еврокомиссии по случаю принятия коммюнике. В документе отмечается необходимость широкого диалога по вопросам арктического курса на базе Конвенции ООН по морскому праву, а также ключевая роль СИЕ и АС для сотрудничества в Арктике.

Однако, как отмечают эксперты из норвежского секретариата СБЕР, в коммюнике практически не упоминается крупнейший сосед ЕС в Арктике – Россия [1]. Между тем, по их мнению, для ЕС чрезвычайно важно учитывать Россию при выборе своих арктических приоритетов. От этого выиграют и ЕС, и Россия. Практически не упоминается и сам СБЕР, который стал платформой для регионального трансграничного сотрудничества на Европейском Севере между пятью российскими регионами (с участием федерального центра) и соседними Норвегией, Финляндией и Швецией.

В коммюнике Еврокомиссии по Арктике не придается особого значения потенциальным проблемам из области безопасности, но отмечается важность стабильности, сотрудничества и сохранения морской среды, подчеркивает сотрудник Европейского агентства по

окружающей среде Г. Сандер. В то же время, считает он, в ЕС усматривают необходимость в новой и при этом более сильной структуре по управлению в Арктике. По его мнению, АС в его современной форме не хватает необходимого политического влияния [4]. Выступая в Киркенесе в норвежском Совете по науке, Г. Сандер отметил значительные перемены в позиции Еврокомиссии по Арктике. Если до 2007 г. об Арктике достаточно было знать, что она находится где-то далеко, сейчас к ней проявляют возрастающий интерес. Беспрецедентные темпы таяния арктических льдов и российский флаг, установленный на морском дне на Северном полюсе, возбудили у Комиссии интерес к Арктическому региону. По мнению ученого, Еврокомиссия находится в процессе познания Арктики, и коммюнике очерчивает общие стратегии, которым еще предстоит значительная доработка.

В противовес Г. Сандеру, министр труда Финляндии Т. Кронберг утверждает, что аспекты безопасности на Севере достаточно важны, и ей хотелось бы, чтобы Финляндия присоединилась к быстро развивающемуся сотрудничеству между Норвегией и Швецией в области безопасности. СИЕ должно быть гарантом безопасности на Крайнем Севере. При этом, опять-таки, роль России в системе международной безопасности на Крайнем Севере никак не была освещена [5].

В декабре 2009 г. Европейский Совет обнародовал постановление по арктическим вопросам, в котором анализировались итоги политики ЕС в регионе за время, прошедшее с момента публикации коммюнике Еврокомиссии. Были подтверждены три главных приоритета арктической политики ЕС: защита уникального природного комплекса региона и коренных народов; обеспечение устойчивого использования природных ресурсов Арктики; создание эффективной системы управления в регионе на уровне институтов и соглашений. Был также намечен ряд конкретных мер в области изучения Арктики, поисково-спасательных работ, обмена информацией об экологической ситуации в регионе, мореплавания и рыболовства. В постановлении особо подчеркивалась роль АС как ведущей региональной организации и необходимость избегать дублирования в работе с ним, СБЕР и другими институтами. Европейский Совет подтвердил свою поддержку заявок Еврокомиссии и Италии на полноценное членство в АС. Отмечалось, что «арктическое окно» СИЕ не потеряло своей актуальности, и предлагалось выработать конкретные меры по

оживлению деятельности этой программы. Еврокомиссии было поручено подготовить промежуточный отчет о ходе реализации арктической стратегии ЕС к июню 2011 г. [13]

В январе 2011 г. Европарламент принял специальную резолюцию по Арктике, в которой сформулировал свое видение приоритетов арктической политики ЕС. В частности, он обратил внимание Европейского Совета и Еврокомиссии на такие проблемы, как появление новых транспортных маршрутов в регионе; обеспечение доступа к природным ресурсам, для чего, прежде всего, необходимо скорейшее урегулирование территориальных споров между арктическими державами; меры по предотвращению дальнейшего изменения климата и загрязнения окружающей среды Арктики в результате хозяйственной деятельности человека; забота об устойчивом социально-экономическом развитии региона (особенно коренных народов Севера); необходимость большей гармонизации и координации в деятельности различных международных организаций, работающих в Арктике. Европарламент рекомендовал Еврокомиссии установить специальную межведомственную группу по Арктике, а также создать международную программу по арктическим исследованиям с соответствующим финансированием. России было рекомендовано присоединиться к Декларации ООН по правам коренных народов от 13 сентября 2007 г. [28]

Известный британский ученый К. Арчер, размышляя о проблемах, которые ожидают ЕС в Арктике, выделяет следующие препятствия для дальнейшей активности Брюсселя в регионе:

- Поддержка со стороны таких северных стран – членов ЕС, как Дания, Швеция и Финляндия дальнейшего повышения роли Брюсселя в Арктике не так однозначна, так как в настоящее время они заинтересованы в балтийском регионе не меньше, чем в арктическом.
- Против полноценного участия Еврокомиссии в АС выступает не только и не столько Россия, сколько Канада, что делает маловероятным повышение статуса Брюсселя в этой организации.
- ЕС конфликтует с рядом арктических стран (Норвегия, Дания, Исландия и Канада) из-за экспорта тюленьих шкур и китобойного промысла, что также затрудняет «проникновение» Евросоюза в регион [7].

В то же время ученый считает, что у ЕС все-таки есть значительный потенциал для усиления своего влияния в арктических делах,

основанный, прежде всего, на его материальных и научных ресурсах.

На основании вышесказанного можно сделать вывод, что в обозримом будущем ЕС будет наращивать усилия по расширению своего присутствия в регионе и 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, предпочитая дипломатические и экономические методы.

НАТО. НАТО как международная организация является относительно новым актором в Арктическом регионе. Существенное расширение ее деятельности на Крайнем Севере началось в 2008 г. Последовала серия заявлений высших представителей НАТО в отношении Арктики, были проведены встречи и экспертные семинары по Арктике. В практическом плане альянс присутствует в Арктике в виде объединенной системы ПВО, в которую входят истребители постоянной готовности, системы предупреждения о военном нападении типа AWACS, разведывательная авиация. Силы НАТО взяли на себя патрулирование неба над Исландией после свертывания американской военной базы в Кефлавике в 2006 г. В учениях НАТО под эгидой программы «Партнерство ради мира» стали активно участвовать Швеция и Финляндия, имеющие статус неприсоединившихся государств.

Наиболее четко приоритеты политики НАТО в регионе были определены на проходившей в конце января 2009 г. в Рейкьявике конференции НАТО по перспективам безопасности в Арктике. Формально внимание НАТО будет сосредоточено на сфере так называемой «мягкой» безопасности – экологические последствия глобального потепления климата и человеческой деятельности в Арктике, риск возникновения экологических и техногенных катастроф и пр.

Однако это не исключает и чисто военную составляющую политики блока, что выразилось в проведении серии учений под эгидой НАТО. Об этом же говорится в исследованиях Оборонного колледжа НАТО, где прямо заявлено о военной составляющей безопасности региона. Потенциальный конфликт возможен, прежде всего, между самими арктическими государствами [1, 7, 20].

Фактически был объявлен новый приоритет НАТО – борьба за ресурсы в глобальном масштабе. Согласно намерениям руководства альянса, основными факторами, влияющими на

состояние и развитие военного потенциала блока, являются «политическое состояние мирового сообщества, оперативно-стратегическая обстановка, а также запасы и распределение ресурсов на глобальном уровне». Это подтверждается и заявлениями бывшего генерального секретаря НАТО Я. Скеффера, в которых говорится, что «...необходимо обсудить вопрос о том, какую роль Североатлантический альянс сможет сыграть в решении задачи контроля за энергопотоками на глобальном уровне» и что обеспечение «свободного энергетического снабжения всегда было одним из ее приоритетов...». То есть перед НАТО поставлена задача закрепиться в регионах существующих и перспективных месторождений энергоресурсов и путей их транспортировки [29].

В этой связи Я. Скеффер объявил, что Арктика становится объектом стратегических интересов НАТО. Однако между членами блока, являющимися арктическими государствами, существуют споры о проведении двухсотмильной границы и границах шельфа, которые дают основания для расширения исключительной экономической зоны. НАТО предлагается сделать форумом для решения спорных вопросов между этими четырьмя странами. Я. Скеффер полагает, что, «обращаясь к Арктике сегодня, а в будущем и к другим регионам, мы должны не допустить регионализации, так как это путь к фрагментации, а этого мы должны избежать любой ценой» [29]. Это означает, что вопросы использования энергетических ресурсов арктической зоны не должны решаться только государствами региона. Для обоснования военного присутствия НАТО Я. Скеффер сослался на то, что некоторые государства усиливают свой военный потенциал и военную активность в Арктике, что ставит вопрос о военном присутствии сил НАТО. Применительно к Арктике речь может идти только о России, хотя генсек этого не сказал.

Именно о такой направленности его заявлений и активизации альянса говорят проведенные в Норвегии 13–26 марта 2009 г. учения под названием *Cold Response*. Их сценарий состоял в том, что «большое недемократическое государство “Нордлэнд” заявило о своих правах на месторождение нефти, расположенное в территориальных водах маленького демократического государства “Мидленд”. Однако вступление в войну союзников приводит к победе». По мнению отечественных экспертов, учения проводились для отработки защиты интересов Норвегии и других стран НАТО в Арктике. По

словам представителя министерства обороны Норвегии В. Финберга, имелся в виду не только Шпицберген, но и любая другая территория, где может возникнуть спор [3, С. 28].

Активизация НАТО в Арктике выражается также в усилении прессинга на неприсоединившиеся государства региона (Финляндия и Швеция) с целью их дальнейшего сближения с альянсом. Это привело к активизации пронатовских сил в этих странах. Так, вышедший в январе 2009 г. правительственный доклад о политике Финляндии в области обороны и безопасности не исключает возможности вступления страны в НАТО в обозримом будущем. Министр иностранных дел А. Стубб, член Национальной коалиционной партии, прямо выступает за присоединение Финляндии к альянсу [16]. Сходные тенденции наблюдаются и в Швеции. Весьма влиятельный норвежский политик Т. Столтенберг предлагает Финляндии и Швеции подписать соглашение с НАТО об обмене данными по линии ПВО. А в перспективе этим государствам рекомендовано полностью присоединиться к натовской системе контроля воздушного пространства (радары, системы контроля, управления и командования) [24, 11]. Эти предложения были озвучены в докладе Т. Столтенберга о сотрудничестве стран Северной Европы по вопросам безопасности. И хотя специалисты по-прежнему оценивают шансы пронатовских сил в Швеции и Финляндии как довольно низкие, это не может не вызвать сомнений относительно искренности намерения НАТО ограничиться в Арктике только вопросами «мягкой» безопасности.

Эксперты расходятся во мнении относительно причин и мотивов активизации НАТО в Заполярье. Первая точка зрения сводится к тому, что НАТО, испытывающая вызовы со стороны других международных организаций в обеспечении европейской, трансатлантической и глобальной безопасности (ООН, ЕС, ОБСЕ, Совет государств Балтийского моря, СБЕР, АС, ОДКБ, Шанхайская организация сотрудничества), стремится отстоять свою роль главного гаранта региональной и глобальной безопасности и тем самым доказать необходимость и эффективность организации в меняющемся мире. Последнее все чаще стало подвергаться сомнению. НАТО стремится продемонстрировать, что при сохранении у нее потенциала сдерживания любой военной угрозы она активно трансформируется в организацию, имеющую новые задачи в сфере миротворчества, борьбы с последствиями природных и техногенных ка-

тастроф, поисково-спасательной работы, борьбы с незаконной миграцией, наркопотоками и другими вызовами «мягкой» безопасности. Именно на этом круге вопросов НАТО и собирается сосредоточиться в Арктике.

Оппоненты этой точки зрения считают, что НАТО вряд ли сможет проводить эффективную политику в регионе. Во-первых, у нее весьма ограниченные ресурсы и возможности по созданию в короткие сроки соответствующей инфраструктуры в регионе. Негативное влияние оказывает также продолжающийся мировой финансово-экономический кризис. Во-вторых, альянс разрывает внутренние противоречия по вопросу об Арктике. Ряд стран – членов НАТО имеют собственные амбиции и претензии на этот регион, что привело к конфликтам между США и Канадой, Данией и Канадой, Данией и Норвегией по конкретным вопросам арктической политики: определение зон экономического влияния, раздел континентального шельфа, уточнение морских границ, статус северных проливов.

Другая точка зрения состоит в том, что в вопросе об Арктике НАТО, скорее, является инструментом отдельных государств, стремящихся продвинуть свои интересы в регионе, чем проводником единой политики западного сообщества в отношении региона.

Так, Норвегия, где Арктике отводится ведущая роль во внутренней и во внешней политике, давно выступает за усиление роли НАТО в регионе. Министр обороны страны, выступая в Военном обществе (Осло, январь 2009 г.), говорил о намерении Норвегии привлечь внимание НАТО к вопросам арктической политики и отметил, что альянс в настоящее время проявляет к региону повышенный интерес. Норвежские официальные лица и независимые эксперты объясняют это тем, что Осло не в состоянии защитить свои экономические и военно-стратегические интересы в Арктике в одиночку и создать военный потенциал, необходимый для этих целей. В последнее время территория Норвегии не раз становилась местом проведения натовских маневров. Именно Норвегия осуществляет наиболее сильный прессинг в отношении Финляндии и Швеции с целью заставить их вступить в НАТО.

Те же самые мотивы руководят и некоторыми другими участниками разворачивающейся «битвы» за Арктику, например, Канадой и Данией. Как и Норвегия, они не в состоянии самостоятельно противостоять более могущественным соперникам. С одной стороны, они

надеются на то, что альянс защитит их интересы перед усиливающейся в регионе Россией, с другой – НАТО послужит некоторого рода арбитром в спорах между членами этой организации по вопросам Арктики и сдержит усиливающийся напор со стороны США, которые позже других вступили в борьбу за ресурсы Арктики. США же, наоборот, надеются использовать свой авторитет в НАТО для оказания давления на конкурентов внутри альянса.

Наконец, существует и третья точка зрения, суть которой состоит в том, что два первых подхода не являются взаимоисключающими и вполне могут дополнять друг друга.

В целом же и официальные лица, и эксперты единодушны в том, что НАТО продолжит курс на активизацию своей деятельности в Арктике. Какие это будет иметь последствия для России? По всей видимости, негативные. Ведь при существующем характере отношений с НАТО с трудом удастся налаживать отношения даже по совпадающим интересам. Вероятно, в условиях острой конкуренции за ресурсы Арктики НАТО будет выдавливать Россию так же, как она выдавливает ее из других регионов Европы в сфере безопасности. Очевидно, что США, которые не присоединились к Конвенции по морскому праву, будут использовать НАТО для укрепления своих позиций в регионе. Норвегия стремится привлечь внимание НАТО к разрешению вопросов по спорным территориям. Поэтому России следует готовиться к непростой и долгой борьбе за отстаивание своих интересов и законных прав.

В заключение отметим, что формат международных организаций создает для России серьезные возможности для развития сотрудничества в Арктике как сегодня, так и в обозримом будущем. Пожалуй, единственным исключением следует считать НАТО, чьи действия в Арктике имеют явно антироссийский характер. Наиболее благоприятные перспективы для российской дипломатии связаны с АС. Россия и Канада считают, что именно Совет должен играть ключевую роль, получив статус полноценной международной организации, принимающей обязательные для исполнения решения. Практически все участники Совета, за исключением США, поддерживают дальнейшее усиление АС. Для России в качестве международного института также полезен СБЕР, который позволяет улучшать дву- и многостороннее сотрудничество на региональном уровне (включая сферу «мягкой» безопасности), а также развивать арктические районы России.

Литература

1. Арктическая стратегия ЕС без российского измерения // BarentsObserver. 21.11.2008. URL: <http://www.barentsobserver.com/index.php> (дата обращения: 07.06.2011).
2. Война на полюсе // Труд. 30.08.2007.
3. Дятликович В., Гребцов И. Шельф цвета хаки // Русский репортер. Апрель 2009. С. 28.
4. ЕС не беспокоят проблемы арктической безопасности // BarentsObserver. 27.11.2008. URL: <http://www.barentsobserver.com/index.php> (дата обращения: 07.06.2011).
5. Новые направления для Северного измерения // BarentsObserver. 02.10.2008. URL: <http://www.barentsobserver.com/index.php> (дата обращения: 07.06.2011).
6. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу // Российская газета. 30.03.2009. URL: <http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html> (дата обращения: 07.06.2011).
7. Archer C. Beggar at the Feast? International, Regional Regulation of the Arctic: Is There a Role for the EU? // Lyons Conference. November 2010. URL: <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/43/83/HTML/> (date of access: 07.06.2011).
8. Arctic Communication MEMO/08/726 // Brussels: Europa Press Releases. 20.11.2008. URL: <http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/726&format> (date of access: 07.06.2011).
9. The Arctic Merits the European Union's Attention – First Step Towards an EU Arctic Policy // Brussels: Europa Press Releases. 20.11.2008. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1750&format> (date of access: 07.06.2011).
10. Ottawa Says: Canada Well-placed on New Arctic Search-and-rescue Agreement // The Globe Mail. URL: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/canada-well-placed-on-new-arctic-search-and-rescue-agreement-ottawa-says/article1860748/> (date of access: 07.06.2011).
11. Cela M. Arctic Security. Policy Analysis of the Circumpolar States. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2010. URL: http://skemman.is/stream/get/1946/6743/18510/1/78-87_Margret_Cela_STJbok.pdf (date of access: 07.06.2011).
12. Climate Change and International Security. A Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council. S113/08. Brussels: Council of the European Union, 2008. URL: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/reports/99387.pdf (date of access: 07.06.2011).

13. Council Conclusions on Arctic Issues. 2985th Foreign Affairs Council meeting. Brussels: Council of the European Union, 2009. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/111814.pdf (date of access: 07.06.2011).
14. Denmark Holds the Chairmanship of the Arctic Council 2009–2011. Programme for the Danish Chairmanship of the Arctic Council 2009–2011 // Arctic Council. 27.11.2007. URL: http://arctic-council.org/article/2007/11/danish_programme (date of access: 07.06.2011).
15. The European Union and the Arctic Region. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2008) 763 final. Brussels, 2008. URL: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf (date of access: 07.06.2011).
16. Finland Could Join Nordic Air Surveillance Effort in Iceland // Helsingin Sanomat. International Edition. URL: <http://www.hs.fi/english> (date of access: 07.06.2011).
17. Finland's Strategy for the Arctic Region // Prime Minister's Office publications, 2010. URL: <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j07-suomen-arktinen-08-finlands-strategy/pdf/en.pdf> (date of access: 07.06.2011).
18. Foreign Minister Per Stig Møller's Speech at the Arctic Council. 29 April 2009. URL: <http://www.um.dk/en/menu/aboutus/theministerforforeignaffairs/speechesandarticles/udenrigsministerenstaleiarktisk-raadd29april2009.htm> (date of access: 07.06.2011).
19. Hannaford J. Canada's Arctic Foreign Policy // Foreign Affairs and International Trade Canada. 24.01.2011. URL: <http://www.circumpolar.gc.ca> (date of access: 07.06.2011).
20. Holtsmark S. Towards Cooperation or Confrontation? Security in the High North // Research Paper. 2009. No. 45. Rome: NATO Defense College.
21. The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference. Ilulissat, Greenland, 27–29 May 2008. URL: <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/BE00B850-D278-4489-A6BE-6AE230415546/0/ArcticOceanConference.pdf> (date of access: 07.06.2011).
22. Joenniemi P., Sergunin A. Russia and European Union's Northern Dimension: Clash or Encounter of Civilizations? Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod Linguistic University Press, 2003.
23. National Security Presidential Directive (NSPD-66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD-25) // The White House. 12.01.2009. URL: <http://www.georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/print/20090112-3.html> (date of access: 07.06.2011).
24. Stoltenberg Th. Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009 // The Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2009. URL: http://www.mfa.is/media/Frettatilkynning/Nordic_report.pdf (date of access: 07.06.2011).
25. Northern Dimension – Policy Framework Document and Political Declaration. Brussels: Council of the European Union, 2006.
26. Open Canada: a Global Positioning Strategy for a New Age. Toronto: Canadian International Council, 2010.
27. Program for the Icelandic Chair of the Arctic Council 2002–2004 // Arctic Council. URL: http://arctic-council.org/member_state/iceland (date of access: 07.06.2011).
28. The Resolution of the European Parliament on Arctic // European Parliament, 2011. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0024&language=EN> (date of access: 07.06.2011).
29. Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on Security Prospects in the High North. Reykjavik, Iceland. 29.01.2009. URL: <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090129a.html> (date of access: 07.06.2011).