

Рост напряженности между Западом и Россией в Арктике

ПОНАРС Евразия

Аналитическая записка № 464

Март 2017 г.

Элизабет Вишник¹

Монтклерский университет; Колумбийский университет

Во время визита в Мурманск в 1987 году Михаил Горбачев призвал превратить Арктику в «зону мира». Со времен окончания Холодной войны Арктическим государствам в основном удавалось оградить Северный полюс от напряженности, царящей в отношениях между основными международными игроками. Однако кризис, разразившийся в отношениях между Россией и Западом после начала украинского конфликта в 2014 году, грозит миру в Арктике в тот самый момент, когда как никогда важно сотрудничество в борьбе с последствиями изменения климата в данном регионе.

Среди Арктических государств (а также в странах Северной Европы) растущий страх перед российской агрессией оттеснил на второй план опасения по поводу соперничества за ресурсы Арктики. Однако несмотря на такие пиар-акции, как ежегодные высадки российских десантников возле Северного полюса, проводящиеся с 2014 года, рост опасений по поводу российских намерений основан вовсе не на территориальных претензиях РФ в Арктике. В центре внимания скорее оказалась военная активность в Арктике и Балтийском регионе, ведущаяся как Россией, так и НАТО. Эта активность может иметь серьезные последствия в плане безопасности. При этом вовлечение Арктики в проблемы безопасности на периферии НАТО еще больше осложнит решение реальных проблем региона, которые лежат преимущественно в сфере окружающей среды и вызовов, стоящих перед местным населением (особенно перед коренными народами Арктики). Необходимо создание механизма по укреплению доверия в регионе, который помог бы оградить сотрудничество и взаимодействие, ведущееся на протяжении последних 20 лет, от внешних проблем. Кроме того, НАТО следует четко выразить свою позицию по вопросу безопасности в Арктике, чтобы напряженность в отношениях с Россией на Балтике не перекинулась и на Арктический регион.

¹ [Elizabeth Wishnick](#) - профессор политологии и юриспруденции Монтклерского университета и старший научный сотрудник Уезерхедского института восточно-азиатских исследований (Колумбийский университет)

Арктические амбиции России

Россия несомненно считает развитие Арктики одним из своих стратегических приоритетов. В 2014 году Владимир Путин [заявил](#), что в регионе сконцентрированы «практически все аспекты национальной безопасности: военно-политический, экономический, технологический, экологический и ресурсный». РФ является крупнейшей арктической державой; протяженность ее арктического побережья составляет около 6500 км. Значительная часть российских запасов нефти, газа и других полезных ископаемых находится в Арктике и в настоящее время не освоена. Нарастающее глобальное изменение климата открывает возможности для коммерческого судоходства по Северному морскому пути, над которым Россия заявляет свой суверенитет. Сомнения относительно российских намерений в регионе зародились после того, как в 2007 году российская подводная лодка установила флаг РФ на дне Северного Ледовитого океана. А в феврале 2016 года Москва заявила в ООН, что [претендует](#) на 1,2 миллиона квадратных километров морского дна в Арктике, включая шельф под Северным полюсом.²

Рисунок 1. Претензии на Арктику: Россия подала в ООН пересмотренную версию претензий на спорные территории (*Источники: Арктический совет /Даремский университет / Документ ООН*)

Claiming the Arctic

Russia has filed a revised claim with the UN for disputed territory



Примечания к рисунку:

Черная линия: согласованные границы.

Пунктирная линия: границы существующих исключительных экономических зон (200 морских миль).

Судоходные маршруты: Северо-Западный проход, Северный морской путь /Северо-Восточный проход.

Заштрихованная область: наложение ИЭЗ соседних стран.

Красная область: территория, на которую претендует Россия.

Серая область: глубокий нефтеносный бассейн.

² См: Sergei Medvedev, "[The Kremlin's Arctic Plans: More Guttled than Grand](#)," PONARS Eurasia Policy Memo No. 430, June 2016.

Начиная с 2007 года в России было принято несколько программных документов, излагающих стратегию РФ в Арктике и проясняющих место и роль региона в российских военных и морских доктринах. В последние годы Россия также придала своим амбициям в Арктике конкретные очертания, создав новое Арктическое командование и Арктические войска в составе своих Вооруженных сил, начав строительство новых баз в регионе, восстанавливая объекты советской постройки, проводя военные учения и организовав регулярное патрулирование арктических вод подводными лодками.

Некоторые западные наблюдатели [считают](#), что Россия пытается добиться превосходства в Арктике, и призывают правительство США наверстать отставание от России в области ледоколов. В настоящее время у РФ в строю находится примерно 40 ледоколов, а у США всего 4, так что Москва имеет десятикратное превосходство. Однако при этом у России намного более протяженное Арктическое побережье, чем у США, так что и ледоколов для обслуживания этого побережья требуется намного больше. Кроме того, в связи с масштабными нефтегазовыми проектами в Ямало-Ненецком автономном округе (где сконцентрировано 90% российских энергетических ресурсов), население округа к 2016-му году [возросло](#) до 530 тысяч человек, в то время как население остальных арктических регионов РФ сокращается. При этом в Северном экономическом регионе Аляски проживает всего 27 827 человек. Несмотря на российское превосходство в ледоколах, другие эксперты [указывают](#) на недостаточную развитость российской инфраструктуры в арктических регионах, а также на ограниченность доступа к необходимым финансовым ресурсам в связи с упавшими ценами на нефть и западными экономическими санкциями. В этой связи возникают вопросы относительно истинных целей российских амбиций в Арктике.

Можно ли утверждать, что в российской арктической политике сейчас больше символизма, чем практического смысла?³ Валерий Конушев и Александр Сергунин [утверждают](#), что нынешняя российская политика в Арктике сильно отличается от политики времен Холодной войны и глобальной конфронтации. Сейчас ее основные цели заключаются в демонстрации статуса РФ как великой державы, отстаивании ее экономических интересов на Крайнем Севере, а также защите территорий, которые Москва считает частью своей исключительной экономической зоны. Тем не менее, оба этих автора [признают](#), что российская политика является весьма напористой в части отстаивания претензий на суверенитет над обширными арктическими территориями; при этом в России понимают, что российская роль в Арктике будет зависеть от решения внутренних экономических проблем, и стремятся к наращиванию своей «мягкой силы» путем международного сотрудничества.

³ См: Marlene Laruelle, [Russia's Arctic Strategies and the Future of the Far North](#) (Armonk: M.E. Sharpe), 2014.

Каково место НАТО в этом уравнении?

Хотя на саммите НАТО в июле 2016 не было никаких конкретных [упоминаний](#) Арктики, в финальном коммюнике говорилось о «дуге нестабильности, проходящей вдоль периферии НАТО». В частности, документ содержит следующий параграф:

«Агрессивные действия России, в т.ч. провокационная военная деятельность на периферии зоны ответственности НАТО, а также продемонстрированная Россией готовность достигать политических целей угрозами и силой, являются источником региональной нестабильности и фундаментальным вызовом для Альянса; они нанесли ущерб евроатлантической безопасности и представляют собой угрозу для нашего долгосрочного видения неразделенной, свободной и мирной Европы.»

Пять из семи западных членов Арктического совета, который является основным международным форумом по управлению данным регионом, входят в состав НАТО – это США, Канада, Исландия, Дания и Норвегия. Финляндия и Швеция – члены Совета, не входящие в НАТО, однако они наращивают уровень сотрудничества с альянсом в ответ на провокационные российские военные учения поблизости от своих границ, проводимые с 2014 года. Обе страны сейчас пересматривают всю свою политику в сфере безопасности, в т.ч. отношения с НАТО.

До начала российской интервенции в Украине НАТО выступало против наращивания военного потенциала в Арктике и призывало к региональному сотрудничеству. Однако в нынешнем политическом климате ощущение возросшей российской угрозы в регионе является стимулом к укреплению военной готовности на Крайнем Севере. В марте 2016 года ВМФ США провел военные учения ICEX (Arctic Ice Exercise), в которых также приняли участие войска Великобритании, Канады и Норвегии. Основной задачей учений было продемонстрировать союзникам США по НАТО – особенно Балтийским странам – что они находятся под надежной защитой альянса. Мероприятие было запланировано еще до российской аннексии Крыма, а ВМФ США опровергнул предположения о том, что учения были нацелены конкретно против России. Тем не менее, их сценарий включал в себя имитацию запуска торпеды по условной российской подводной лодке класса Akula (многоцелевая атомная подлодка Проекта 971).

Российские аналитики утверждают, что военно-морские и военно-воздушные силы РФ в Арктике уступают силам НАТО, и что Россия сократила свое военное присутствие в Арктическом регионе по сравнению с советским периодом. Похоже, сформировалась классическая дилемма в сфере безопасности: Россия воспринимает действия, предпринимаемые США и НАТО для укрепления их собственной безопасности в Арктике, как угрозу; в этой связи она наращивает собственный военный потенциал в

регионе, а это вызывает еще большую тревогу у США и американских союзников. Еще до начала украинского конфликта российские официальные лица подвергали [критике](#) натовскую «милитаризацию Арктики». При этом назначение Дмитрия Рогозина, бывшего представителя России в Совете Россия-НАТО и видного критика альянса, главой российской президентской комиссии по вопросам развития Арктики в 2015 году еще больше размывает границы между российскими отношениями с НАТО и опасениями Москвы по поводу безопасности в Арктическом регионе.

Научное сотрудничество в Арктике после окончания Холодной войны

Тем временем научное сотрудничество между США и Россией по вопросам Арктики идет своим чередом, не привлекая к себе особого международного внимания. В последние годы Холодной войны стремление к совместным научным проектам и необходимость в защите окружающей среды в Арктике дали старт целому ряду инициатив; их кульминацией стало создание в 1996 году Арктического совета. основополагающим документом этого межправительственного форума является Оттавская декларация, в которой вопросы безопасности преднамеренно исключены из сферы компетенции Совета, чтобы сконцентрировать все его усилия на сотрудничестве в сфере науки, защиты окружающей среды и экономических проектов. Американские и российские ученые уже многие годы [сотрудничают](#) в данной области как в рамках Арктического совета, так и с использованием других механизмов; эта совместная работа продолжается, несмотря на политическую напряженность. Совместные усилия ведутся в следующих областях:

- Встречи экспертных групп на тему предотвращения незаконного вылова рыбы в открытом море; США рассчитывают, что со временем эти встречи приведут к подписанию юридически обязывающего соглашения.
- Мониторинг окружающей среды, ведущийся на базе Международной гидрометеорологической обсерватории в Тикси (Республика Саха) в рамках совместного проекта между Россией, США и Финляндией.
- Сотрудничество с российской Северо-восточной научной станцией в поселке Черском (Республика Саха), где регулярно проходят встречи с участием иностранных ученых и [студенческие обмены](#) в рамках Проекта Полярис – инициативы, организованной Исследовательским центром Вудс-Хол в США в 2008 году.
- Совместные океанографические исследования в рамках работы Распределенной биологической обсерватории – совместного проекта США, России, Китая, Японии, Южной Кореи и Канады по обмену результатами измерений, сделанных в районе Берингового пролива.
- Совместный российско-американский проект по отслеживанию морских обитателей в Чукотском море в рамках «Долгосрочной переписи биологических ресурсов Арктики».

Через неделю после закрытия Варшавского саммита НАТО в июле 2016 году, где на передний план вышла напряженность между Россией и Западом, Рабочая группа по научным исследованиям Арктического совета вышла на подписание юридически обязывающего соглашения о научном сотрудничестве. Это всего лишь третий юридически обязывающий документ, выработанный Арктическим советом с начала его работы в 1996 году. Его подписание ожидалось на заседании Совета на уровне министров в Фейрбанксе (Аляска) в мае 2017 года. Сопредседателями Рабочей группы по научным исследованиям Арктического совета являются США, Россия и Швеция. Группа была создана в марте 2013 года с целью укрепления сотрудничества в сфере научных исследований между Арктическими государствами.

Несмотря на эти достижения, напряженность между Россией и США из-за украинского конфликта докатилась и до Арктики. Финансирование некоторых арктических проектов было [прекращено](#) после российской аннексии Крыма. К примеру, Государственный департамент США отказался выделить средства на проведение российско-американской конференции по природным бедствиям, которая должна была состояться на Аляске в 2014 году. Российским представителям, которые собирались принять участие в двух заседаниях экспертов в Канаде на тему создания Арктического форума береговой охраны, было отказано в визах. Кроме того, введенные Президентом Путиным ограничения на деятельность американских фондов и неправительственных организаций в России осложнили сотрудничество между международными и российскими НПО. Однако в 2015 году Россия стала одной из восьми Арктических стран, принявших участие в первом заседании [Арктического форума береговой охраны](#). Кроме того, Россия продолжает сотрудничество со службами береговой охраны США и Норвегии.

Как избежать дилемм в сфере арктической безопасности

Признавая потенциал нарастания дилемм в сфере безопасности, американские чиновники, отвечающие за арктические вопросы, стремятся оградить регион от нынешней напряженности в российско-американских отношениях. В своем отчете перед Конгрессом в ноябре 2015 года Адм. Роберт Папп, на тот момент являвшийся особым представителем США по вопросам Арктики, призвал политиков рассматривать напряженность в отношениях с Россией в более широком контексте и учитывать долгую историю сотрудничества США и других государств с Россией в данной области.

В своем отчете, опубликованном в 2015 году, Главное контрольно-ревизионное управление США отметило, что Департамент обороны считает уровень угрозы в Арктике невысоким, а региональные государства в основном готовы к сотрудничеству. В силу этого Департамент своей основной задачей считает поддержку деятельности других министерств и ведомств, в т.ч. поисково-спасательных операций Береговой

охраны. Более того, Арктическая стратегия, опубликованная Департаментом обороны в 2013 году, подчеркивает недопустимость милитаризации межгосударственных споров относительно прав на рыбную ловлю и суверенитет над территориями в Арктике, указывая на опасность начала новых гонок вооружений и срыва программ регионального сотрудничества. Тем не менее, нынешняя российско-американская напряженность в Арктике стала аргументом в пользу укрепления военного потенциала США в данном регионе. В частности, было принято решение о строительстве нового атомного ледокола и модернизации ангара для самолетов, размещенного на базе ВМФ США в Кефлавике (Исландия). Кроме того, Департамент обороны США пока не стал принимать давно ожидавшегося решения о свертывании единственной в Армии США бригады, подготовленной к действиям в условиях Крайнего Севера.

Поскольку устав Арктического совета запрещает данному органу обсуждать вопросы международной безопасности, такие дискуссии приходится вести в рамках европейских институтов, в т.ч. Круглого стола по вопросам сил безопасности в Арктике (совместно организованного США и Норвегией) и Конференции глав оборонных ведомств северных стран. Однако конференция за последние три года ни разу ни собиралась в связи с действиями России в Украине, а в работе форума Россия вообще никогда не принимала участия. Некоторые аналитики [считают](#), что НАТО следует взять на себя некую официальную роль в решении проблем безопасности в Арктике. Они также призывают к разработке Арктической стратегии НАТО – однако такие шаги не помогут решить проблемы региона, а лишь усугубят нынешнюю напряженность между НАТО и Россией в Арктике. Более целесообразным шагом представляется создание новой платформы для обсуждения вопросов безопасности в Арктике и запуска региональных инициатив по укреплению доверия.

Другие эксперты [считают](#), что сферу компетенции Арктического совета следует расширить, чтобы подобные обсуждения могли проходить в рамках этого форума. Можно также сформировать новую организацию с более широким членским составом, в т.ч. предложив статус наблюдателей государствам, не являющимся членами НАТО. Моделью для такой организации может послужить Региональный форум АСЕАН, в работе которого участвуют страны АСЕАН плюс заинтересованные крупные государства и прочие нерегиональные игроки. Россия принимает участие в работе Регионального форума АСЕАН, однако она, скорее всего, не поддержит создание новой, более широкой платформы для обсуждения проблем Арктического региона. В частности, российские чиновники без энтузиазма отнеслись к предложению предоставить статус наблюдателей в Арктическом совете новым государствам, затормозив соответствующую инициативу ЕС.

Целесообразно также было бы выработать [меры по укреплению доверия](#) на многосторонней или двусторонней основе - в частности, механизмы раннего оповещения о развертывании военных сил или ограничения на военные перемещения в

определенных районах. В 2016 году в своем докладе, адресованном Российскому совету по международным делам, профессор МГИМО Андрей Загорский, к примеру, призвал к началу [дискуссий в рамках «параллельной» дипломатии](#) по вопросам безопасности в Арктике с целью повышения транспарентности на фоне практически полного замораживания диалога между военными ведомствами США и России.

Elliott School of
International Affairs

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2016. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. www.ponarseurasia.org