



Возможно ли растопить ледяной занавес?

Россия, Канада и вопросы безопасности в
меняющейся Арктике

под редакцией П. Уитни Лакенбауэра и Сюзанн Лалонд
Перевод на русский язык под редакцией Андрея Тодорова



**Возможно ли растопить
ледяной занавес?**

© Авторы/Редакторы 2020

Институт Внешних Связей Канады
#1800, 421 - 7 Avenue SW
Калгари, Альберта, T2P 4K9

LIBRARY AND ARCHIVES CANADA CATALOGUING IN
PUBLICATION

Возможно ли растопить ледяной занавес? Россия, Канада и вопросы безопасности в меняющейся Арктике / под ред. П. Уитни Лакенбауэра и Сюзанн Лалонд

Издано в электронном и печатном форматах

ISBN: 978-1-77397-071-4 (pdf)

978-1-77397-072-1 (бумажная копия)

1. Арктические регионы - Стратегические аспекты 2. Безопасность, Международная—Арктические регионы. 3. Арктические регионы—Военная политика. 4. Арктические регионы—Стратегические аспекты 5. Арктический суверенитет. 6. Российская Федерация — Арктика. 7. Канада, Северная—Стратегические аспекты. I. Лакенбауэр, П. Уитни, редактор. II. Лалонд, Сюзанн, редактор. III. Институт Внешних Связей Канады, издатель. IV. Название.

Перевод на русский язык под редакцией Андрея Тодорова

Дизайн страниц и типографский набор выполнен П. Уитни Лакенбауэром

Дизайн обложки выполнен Дженнифер Артур-Лакенбауэр



Перед тем как распечатать эту электронную книгу, пожалуйста, подумайте о необходимости защиты окружающей среды.

Возможно ли растопить ледяной занавес?

Россия, Канада и вопросы безопасности в
меняющейся Арктике

под редакцией П. Уитни Лакенбауэра
и Сюзанн Лалонд

Перевод на русский язык под редакцией
Андрея Тодорова



CANADIAN GLOBAL AFFAIRS INSTITUTE
INSTITUT CANADIEN DES AFFAIRES MONDIALE



2020

СОДЕРЖАНИЕ

<i>П. Уитни Лакенбауэр</i> Введение: Россия, Канада и Ледяной занавес	i
1. <i>Вячеслав Гаврилов</i> : Российская Арктическая политика	1
2. <i>П. Уитни Лакенбауэр</i> : Становление основ политики Канады в Арктике и на Севере: подтверждая преимущество северной стратегии	13
3. <i>Александр Сергунин</i> : Российские взгляды на арктическую безопасность	43
4. <i>Трой Буффард, Андреа Шаррон и Джим Фергюссон</i> : Действительно ли у России два лица?.....	59
5. <i>Роб Хьюберт</i> Новый арктический стратегический треугольник (НАСТ).....	75
<i>П. Уитни Лакенбауэр и Сюзанн Лалонд</i> . Заключительные положения: Россия, Канада и арктический регион.....	89
Дополнительная литература	100

БЛАГОДАРНОСТИ

Выражаем благодарность Дэвиду Вандерзваагу (David Vanderzwaag) и Вячеславу Гаврилову, сыгравшим ключевую роль в организации семинара «Реагируя на изменения в Северном Ледовитом океане: вызовы и трудности и опыт их решения Канадой и Россией» и конференции «Российские интересы в Арктике: последствия для межгосударственных отношений и канадской арктической внешней политики» в декабре 2018 г., на которых присутствовали учёные из России, Канады и США. Конференция была проведена при поддержке гранта в рамках целевой программы по вопросам обороны Департамента национальной обороны (DND) (первичный заявитель: Уитни Лакенбауэр (Whitney Lackenbauer)), координационного гранта Совета по Общественным и гуманитарным наукам Канады (SSHRC) (первичный заявитель: Сюзанн Лалонд (Suzanne Lalonde)), привлеченного финансирования из иных средств в рамках программы SSHRC по индивидуальным исследованиям в области судоходства в канадских арктических водах: единообразие и согласованность нормотворчества в условиях действующего международного Полярного кодекса (первичный заявитель: Кристин Бартенштейн (Kristin Bartenstein)), г-на Лакенбауэра в качестве руководителя научно-исследовательских работ по изучению канадского Севера в университете Трента, а также гранта Фонда Доннера (Donner Foundation), под руководством доктора Вандерзваага. Грант Фонда Доннера покрыл большую часть стоимости перелётов для наших коллег из России, и позволит осуществить публикацию более широкого издания материалов, касающихся российского и канадского подходов к проблемам Северного Ледовитого океана. И этот факт является главным основанием того, что в рамках данного издания основное внимание уделяется вопросам, касающимся основ политики, а также проблемам обороны и безопасности.

Два аспиранта университета Калгари помогли в публикации этого сокращённого издания: Райан Дин (Ryan Dean), который оказал неоценимую помощь в редактировании различных глав, и Евгения Сидорова, которая перевела материалы на русский язык. Андрей Тодоров выступил

редактором финальной версии русского издания. Дженнифер Артур-Лакенбауэр (Jennifer Arthur-Lackenbauer) разработала дизайн обложки и отредактировала последнюю версию издания. Наконец, хотелось бы поблагодарить Адама Фроста (Adam Frost) и сотрудников Института внешних связей Канады за публикацию и распространение книги в открытых источниках.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АГС	арктическая группировка сил
АЗРФ	Арктическая зона Российской Федерации
АС	Арктический совет
ВВП	валовой внутренний продукт
ВВС	Военно-Воздушные Силы
ВМС	Военно-Морские Силы
ВС	вооружённые силы
ДПКН	Декларация ООН о правах коренных народов 2007 г.
ЕС	Европейский Союз
ИЭЗ	исключительная экономическая зона
КГКШ	Комиссия по границам континентального шельфа
КМП	Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.
НАСТ	Новый арктический стратегический треугольник Россия- Китай-США
НАТО	Организация Североатлантического договора
НОАК	Народно-освободительная армия Китая
НОРАД	Командование воздушно-космической обороны Северной Америки
ОВС НАТО	Объединённые вооружённые силы НАТО
ООН	Организация Объединённых Наций
ПВО	противовоздушная оборона
ПЛАРБ	подводная лодка с баллистическими ракетами
ПРО	противоракетная оборона
РЛС	радиолокационная станция
СБЕР	Совет Баренцева-Евроарктического региона
СЛО	Северный Ледовитый океан
СМП	Северный морской путь
СПГ	сжиженный природный газ
ФЗ	Федеральный Закон
ФСБ	Федеральная служба безопасности
WWF	Всемирный фонд дикой природы

ВВЕДЕНИЕ

Россия, Канада и Ледяной занавес

Уитни П. ЛАКЕНБАУЭР*

С точки зрения географии, Канада и Россия – два гиганта, занимающие львиную долю территорий Арктики. Неудивительно, что обе страны сосредоточили своё внимание на арктическом регионе. Арктика является важной частью канадской и российской идентичности. Когда лидеры обеих стран говорят об «историческом предназначении»¹ развития этого региона, речь идёт о суверенитете и безопасности их стран. Повторения о необходимости защиты суверенной территории и ресурсов от внешних посягательств, а также обращение к патриотическим чувствам населения вполне могут привести к возникновению у него закрытой ментальности, узкого мышления и зашоренных взглядов.

Казалось, что после окончания холодной войны для Канады и России наступил этап развития дружеских отношений. Однако сдержанная осторожность обеих стран в готовности принять точку зрения другой стороны, а также отсутствие необходимых сведений об арктических стратегиях противоположной стороны, способствует росту недоверия и ведёт к конфронтации. Насколько различаются арктические курсы двух стран? Смогут ли достигнутые в прошлом успехи в совместном решении арктических вопросов спасти отношения России и Запада от глубокого кризиса? Или эпоха борьбы за глобальное лидерство неизбежно приведёт к новому конфликту в Арктике?

Ранее я высказывал точку зрения, что ключевым адресатом конфронтационной риторики по арктическим вопросам в обеих странах является внутренняя аудитория. В то же время, в своих официальных

* Председатель по канадским исследованиям в изучении канадского Севера и профессор Школы изучения Канады в университете Трента, Питерсборо, Онтарио, Канада. Секции данного введения взяты из статьи «Canada & Russia: Toward an Arctic Agenda», которая была напечатана в GlobalBrief (Summer/Fall 2016): 21-25. Материалы использованы с разрешения.

заявлениях и документах, а также в официальных представлениях на расширение континентального шельфа российские и канадские правительства следуют прагматическому подходу, ссылаясь на нормы международного права. Соблюдая международное право, Канада и Россия могут защитить себя от возможных посягательств со стороны соседей на районы своей юрисдикции. В этих условиях перед Канадой и Россией открываются прекрасные возможности в плане наращивания своих вооружённых сил в регионе под лозунгами защиты своих территорий, охраны природных ресурсов и отстаивания национальных интересов².

Учитывая регулярно возникающую алармистскую риторику и частое отягощение региональных отношений геополитическими соображениями, порой бывает трудно выявить истинную сущность угроз для арктических стран³. Большинство канадских аналитиков никак не связывают растущую конкуренцию между Россией и Западом с конкретными проблемами в арктическом регионе и не рассматривают сценарии войн за арктические ресурсы сколько-нибудь серьёзно (несмотря на то, что часто политические аналитики и журналисты, охотящиеся за яркими, сенсационными сюжетами для привлечения общественного внимания, иногда моделируют подобные конфликты). Как бы то ни было, когда та или иная сторона заявляет о своем праве на суверенитет, подкрепляя намерения демонстрацией оружия, это не укрепляет доверие между Канадой и Россией, и сюжетам времён холодной войны несложно воскреснуть из прошлого.

В 1949 г. редактор одной газеты Роберт Кесерлингк (Robert Keyserlingk), выступая перед участниками Имперского клуба Канады, заявил: «Мы устанавливаем над Арктикой ледяной занавес, пройти через который невозможно»⁴. На послевоенных картах, выпускаемых крупными тиражами, отчётливо видно, что расстояние между США и СССР через Северный полюс совсем небольшое и преодолеть его воздушным путем нетрудно. Осознание этого близкого соседства вызвало определённое волнение в руководстве арктических стран. Из-за значительных идеологических расхождений эпоха «похолодания» между Россией и Канадой растянулась на десятилетия.

В начале 1960-х благодаря научному сотрудничеству «ледяной занавес», разъединяющий страны, начал приоткрываться. Взаимные визиты официальных делегаций показали, что даже в условиях холодной войны сотрудничество по разным вопросам, включая научные исследования (в т.ч. общественно-научные и исследования коренных малочисленных народов), вполне возможно. Канадско-советская арктическая программа 1984 г. по научному обмену служила

тому примером. Михаил Горбачёв, выступая в Мурманске в октябре 1987 г., назвал арктический регион «территорией мира», обозначив тем самым новые возможности для совместного решения политических, экономических и экологических вопросов – вопросов, которые ранее рассматривались государствами лишь в рамках внутригосударственной повестки дня. Канадский премьер-министр Брайан Малрони (Brian Mulroney) подхватил инициативу Горбачёва и предложил проект по созданию международного Арктического Совета, в рамках которого учитывались бы интересы СССР в условиях нового мирового порядка, – двусторонние отношения начали оттаивать. В 1992 г. Малрони и президент России Борис Ельцин подписали Декларацию о дружбе и сотрудничестве, а затем межгосударственное соглашение о сотрудничестве в Арктике.

Руководство Канады предложило более широкую интерпретацию понятия безопасности в арктическом регионе, включающую человеческую, социально-культурную и экологическую безопасность, и продвигало идею ответственного управления всего арктического региона с опорой на развитии человеческого потенциала. С приходом нового тысячелетия была принята новая арктическая стратегия Канады под названием «Северное измерение внешней политики Канады», в которой определялись четыре основных направления политики в арктическом регионе. В стратегию не попало перечисление традиционных угроз безопасности в Арктике, а сотрудничество с Россией по вопросам очистки территорий от отходов времён холодной войны и финансирования участия коренных народов России в Арктическом совете было названо приоритетом Канады. Согласно этому документу, «Канада, в силу своего уникального географического положения, возможно, больше, чем любая другая страна, должна укреплять стратегическое партнёрство с Россией в арктическом регионе»⁵.

События последнего десятилетия значительно повлияли на процесс сближения стран в арктическом регионе, с одной стороны усиливая его, а с другой – ставя под вопрос. Неарктические страны начали проявлять повышенный интерес к региону. Этому способствуют заметное климатическое потепление в Арктике, появление новых морских транспортных возможностей, оптимистические прогнозы по наличию нефтегазовых залежей на шельфе Арктике и, наконец, нечёткость границ. Популярные рассуждения о «гонке за ресурсы» и о мнимых территориальных спорах в Арктике усиливают опасения российской и канадской общественности о возникновении потенциального межгосударственного конфликта в регионе⁶. Поскольку российская экономика в большой степени зависит от арктических нефтегазовых залежей, неудивительно, что руководство

страны многократно подчёркивало, что Арктика должна стать ключевой стратегической ресурсной базой России⁷. Канадские политики придерживаются аналогичных взглядов в отношении своих арктических территорий, делая особый акцент на необходимости разработки ресурсов и, что более важно, на решении социально-экономических проблем северян, чей уровень жизни и медицины ниже по сравнению с остальным населением страны.

Когда многое стоит на кону, даже несущественный символизм несложно принять за реальные намерения. Так, для Запада установка государственного флага России Артуром Чилингаровым на Северном полюсе в августе 2007 г., как и российские заявления о модернизации вооруженных сил для защиты арктических интересов представляются звеньями одной цепи, демонстрирующими неопатриотические настроения в российском обществе. Возобновление патрулирования стратегических бомбардировщиков, строительство аэродромов, создание новых группировок ВМС и специальных сухопутных арктических соединений – все эти действия указывают на новый этап «милитаризации» региона⁸. На другой стороне полюса канадское правительство во главе с премьер-министром Стивеном Харпером провозгласило стратегию под названием «без права на ошибку», предполагающую агрессивную риторику, а также напоминания о возможных угрозах суверенитету страны и необходимости защиты её арктических ресурсов⁹.

Несмотря на склонность СМИ и некоторых официальных представителей преувеличивать и давать алармистскую оценку угрозам, связанным с разработкой природных ресурсов, судоходством, а также военной активностью, в большинстве внешнеполитических заявлений как канадских, так и российских правительств в период с 2008 по 2014 гг. подчёркивалась их приверженность сотрудничеству в Арктике¹⁰. Однако украинский кризис, начавшийся в 2014 г., усилил озабоченность западных стран по поводу российских намерений на международной арене, и стал новым подтверждением привычного образа России как ненадёжного партнёра, что в контексте арктического стратегического противостояния способствовало возобновлению острой дискуссии по вопросу региональной безопасности¹¹. Разногласия и напряжение между Россией и НАТО только усилили предположения о неминуемом конфликте в Арктике. На различных конференциях и встречах по вопросам безопасности, через различные информационные каналы Россия ставила в известность своих партнёров о недопустимости давления и необходимости учитывать региональные интересы страны в Арктике. Однако в своей официальной политике и во многих внешнеполитических заявлениях

Россия продолжает следовать прагматичному пути, придерживаясь положений международного права. Российские лидеры отвергают зарубежную критику желаний России продемонстрировать силу и отрицают намерение добиваться своих целей вне пределов правового поля.

Неопределённость сигналов со стороны государств сбивает с толку и заставляет нервничать как российских, так и канадских аналитиков. К сожалению, большинство канадцев и россиян крайне мало знают друг о друге как о партнёрах в Арктике. Как следствие, отсутствие информации препятствует объективному пониманию сущности их противостояния в прошлом, оценке текущих процессов и прогнозированию возможного сотрудничества на будущее. Чтобы добиться конструктивного взаимодействия, необходимо преодолеть взаимное недоверие. Если «ледяной занавес» мешает двум странам взглянуть друг на друга непредвзято, значит, наступило время для того, чтобы «растопить» его и посмотреть на своего арктического соседа объективно.

Надеемся, что это краткая версия исследования арктической политики России и Канады, затрагивающее преимущественно вопросы стратегии и безопасности, внесёт небольшой вклад в этот процесс. Наша задача – способствовать развитию диалога и дебатов не на основе спекулятивных (и часто очень пессимистичных) прогнозов, возбуждающих алармистские настроения в обществе, а с опорой на объективный анализ политических тенденций и происходящих событий, а также верифицируемые доказательства¹². В декабре 2018 г. группа выдающихся юристов-международников, политологов, историков и географов из России и Канады (а также несколько американских коллег) собралась в Монреале для обсуждения вопросов внешней политики, международной безопасности, окружающей среды в контексте арктического региона, а также юридические аспекты протекающих в Арктике процессов. Особое внимание было уделено стратегическим интересам, возможностям и намерениям России и Канады в регионе. Пять участников этой встречи выразили согласие написать небольшие статьи, в которых будут обозначены их взгляды на арктические стратегии и военные планы стран региона. Являются ли политические заявления о приверженности международному сотрудничеству прикрытием для наращивания военной мощи в преддверии неминуемого столкновения между Россией и Западом?¹³ Какие именно угрозы для национальной безопасности правительства Канады и России воспринимают как наиболее серьёзные в Арктике? Идёт ли политика, направленная на поддержание сотрудничества в Арктике, вразрез с растущим глобальным стратегическим противостоянием между Россией и Западом? Заложена ли в

политические стратегии России и Канады возможность для многостороннего (или двустороннего) сотрудничества в Арктике по вопросам взаимных интересов?

В первой главе российский профессор, доктор юридических наук Вячеслав Гаврилов изучает значение Арктики для России как ресурсной базы, как морской транспортной системы и как составной части в общей парадигме национальной безопасности. Он подчёркивает, что Россия смогла обозначить и затем укрепить свой суверенитет в Арктике через применение международного права и соблюдение международных норм. Он также полагает, что на фоне сторонних для Арктики факторов – а именно, связанных с ростом стратегического противостояния с Западом – приверженность России международному праву воспринимается как её слабость. Соответственно, Россия корректирует свой политический курс для защиты и реализации своих национальных интересов, следуя двум направлениям: развивая потенциал жёсткой силы, и в то же время, опираясь на правовые нормы и укрепляя функциональные институты в Арктике. По мнению учёного, за счёт динамики глобальных и региональных процессов другие арктические игроки окажут влияние на будущий курс России в регионе.

Во второй главе мной предложен обзор формирующейся арктической политики Либерального правительства Канады, возглавляемого Джастином Трюдо. В этом обзоре подчёркивается, что в основных элементах канадской арктической политики прослеживается скорее продолжение предыдущего курса, чем какие-либо изменения. В совместных заявлениях премьер-министра Трюдо и президента Барака Обамы предложена модель лидерства в арктическом регионе, основанная на приоритетности решения проблем «мягкой» безопасности, что отличается от риторики предшественника Трюдо – Стивена Харпера – с акцентом на охрану суверенитета страны. Ориентируясь на новые подходы, либеральное правительство приняло «Основы политики Канады в Арктике и на Севере» (*Arctic and Northern Policy Framework*), заменившие прежнюю «Северную Стратегию» (*The Northern Strategy*), разработанную консервативным правительством. В новом документе основное внимание уделяется вопросам защиты окружающей среды, проблемам социально-экономического развития и жизнедеятельности коренных народов Крайнего Севера. При этом правительство Канады продолжает подчёркивать важность и актуальность приверженности всестороннего подхода к арктической обороне и безопасности. Канадская оборонная стратегия 2017 г. *Strong, Secure, Engaged* предусматривает финансирование оборонного потенциала для обеспечения возможности сдерживания потенциальных

противников, а также новых ресурсов для проведения нетрадиционных операций в сфере безопасности в Арктике.

Эти идеи соотносятся со взглядами профессора, доктора политических наук Александра Сергунина на российские планы и приоритеты в области модернизации оборонных возможностей в Арктике, о чём он пишет в третьей главе. Профессор Сергунин считает, что в России произошла значительная переоценка восприятия угроз и политики в области безопасности на Крайнем Севере. В отличие от времён холодной войны, когда Арктика была зоной глобального противостояния между СССР и США/НАТО, сейчас Москва расценивает этот регион как платформу для международного сотрудничества. Анализируя российское восприятие военной угрозы и доктрины безопасности за период с 2008 г., Сергунин заявляет, что с точки зрения руководства России, в Арктике нет угроз в области «жёсткой» безопасности, и что российские власти уделяют большее внимание экономическим, социальным, и экологическим измерениям безопасности. В этой связи он считает, что вооружённые силы в Арктике сегодня осуществляют новые функции, такие как защита экономических интересов России в регионе и обеспечение присутствия страны в регионе. По мнению Сергунина, российское руководство даёт понять, что повестка дня арктического сотрудничества может включать такие вопросы, как смягчение последствий изменения климата, защита окружающей среды, обеспечение безопасности судоходства, проведение научных исследований, развитие коренных народов, реализация совместных трансграничных проектов и др.

В четвёртой главе политологи Трой Буффард (Troy Bouffard), Андреа Шаррон (Andrea Charron) и Джим Фергюсон (Jim Fergusson) анализируют Россию «в двух лицах». Первая Россия соблюдает международное право и конструктивно участвует в работе Арктического совета и других площадок в рамках подхода международного либерализма. Другая представляется растущей агрессивной державой, угрожающей интересам западных стран. В условиях новой фазы соперничества между великими державами главной задачей становится балансирование между поощрением положительного поведения России в Арктике и защитой от любых агрессивных действий в других регионах мира и обороной собственных территорий. По мнению авторов, нет оснований полагать, что растущее стратегическое соперничество и неоднозначность поведения России означают неизбежность войны. Вместе с тем НОРАД и НАТО должны всерьёз воспринимать военную силу новой России и быть готовым к связанным с этим вызовам. В частности, должны быть усовершенствованы оборонные возможности НОРАД для отражения угроз, которые представляют для Северной Америки новые системы

вооружений противника, и модернизированы возможности НАТО по морскому контролю (в частности, контролю за передвижением подводных лодок) в Северной Атлантике как ответ на модернизацию Северного флота России.

В пятой главе канадский политолог Роб Хьюберт (Rob Huebert) даёт оценку роли Арктики в новых стратегических концепциях России, США и Китая. В отличие от своих прежних тезисов о «суверенитете на тонком льду» или «идеальном шторме»¹⁴, он считает, что возможный конфликт в Арктике будет спровоцирован не диспутами по поводу арктических ресурсов или территорий, а, скорее, последствиями более широкой стратегической конкуренции. Реагируя на продвижение НАТО к своим границам и стремясь к восстановлению мощи в глобальном масштабе, которой прежде обладал СССР, Россия модернизирует и расширяет военные силы, в частности, стратегические вооружения в Арктике. По мнению Хьюберта, Россия планирует использовать арктический потенциал для достижения целей в других регионах мира, что уже спровоцировало возникновение «дилеммы безопасности». В силу того, что американская стратегическая доктрина предполагает политику противостояния ядерным войскам противника, стратегическое вооружение России в Арктике провоцирует более интенсивное вовлечение США в регион. И наоборот, развитие американцами ограниченного противоракетного оборонительного щита на Аляске провоцирует Китай и Россию развёртывать свой потенциал для его нейтрализации. Хьюберт считает, что стратегическое соперничество Китая как с Россией, так и с США неизбежно затронет арктический регион с учётом его значимости для функционирования подводных сил противников. В конечном счёте, как полагает Хьюберт, на фоне растущего противостояния великих держав Канада окажется зажатой в границах нового стратегического треугольника в Арктике, который начинает обретать зримую форму.

Заключительные положения, написанные мною в соавторстве с профессором международного права Сюзанн Лалонд (Suzanne Lalonde), предлагают размышления о будущем канадско-российских отношений в Арктике и в более широком контексте. Мы полагаем, что идея сотрудничества не является наивной или идеалистичной и отвечает национальным интересам обеих стран. Мы также считаем, что мрачный образ региона, находящегося на грани конфликта в условиях жесткой конкуренции, обрисованный Хьюбертом, является чересчур пессимистичным, неполным и упрощённым. В Арктике остаётся пространство для конструктивного двухстороннего и многостороннего взаимодействия стран по ряду вопросов, представляющих общий интерес. В заключение хотелось бы призвать российских и канадских

аналитиков стремиться к глубокому пониманию мнений противоположной стороны; не пользоваться упрощёнными описаниями проблематики, строящимися на примитивной парадигме «сотрудничество-конфликт» и не учитывающих нюансы рассматриваемой проблемы; искать новые возможности для арктического сотрудничества, которые отражали бы национальные интересы обеих стран и их ответственность за рациональное управление регионом.

Примечания

¹Для ознакомления с подходами Канады и России к проблематике Арктики см., например, *Sherrill E. Grace, Canada and the Idea of North* (Montreal & Kingston: McGill Queen's University Press, 2002); Ken Coates, P. Whitney Lackenbauer, William R. Morrison, и Greg Poelzer, *Arctic Front: Defending Canada in the Far North* (Toronto: Thomas Allen, 2008); Geir Hønneland, *Russia and the Arctic: Environment, Identity and Foreign Policy* (London: I.B. Taurus, 2006).

² P. Whitney Lackenbauer, "Mirror Images? Canada, Russia, and the Circumpolar World," *International Journal* 65:4 (2010 Autumn): 879-97.

³ По этой теме см. Andreas Østhagen, Gregory Levi Sharp, and Paal Sigurd Hilde, "At Opposite Poles: Canada's and Norway's approaches to security in the Arctic," *Polar Journal* 8:1 (2018): 163-181.

⁴ Robert Keserlingk, "Between the Iron and the Ice Curtain," *The Empire Club of Canada Addresses* (Toronto: Empire Club of Canada), 10 November 1949, 84-94, <http://speeches.empireclub.org/62566/data?n=2>.

⁵ Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, *The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy* (Ottawa, 2000).

⁶ См., например, Rob Huebert, "Climate Change and Canadian Sovereignty in the Northwest Passage," *Isuma* 2:4 (Winter 2001): 86-94; Huebert, "The Shipping News Part II: How Canada's Arctic Sovereignty is on Thinning Ice," *International Journal* 58:3 (2003): 295-308; Scott G. Borgerson, "Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming," *Foreign Affairs* (March–April 2008); Charles K. Ebinger and Evie Zambetakis, "The Geopolitics of Arctic Melt," *International Affairs* 85:6 (2009): 1215-1232; and Richard Sale and Eugene Potapov, *The Scramble for the Arctic: Ownership, Exploration and Conflict in the Far North* (London: Frances Lincoln, 2010).

⁷ D. Medvedev, "Russian Federation Policy for the Arctic to 2020" (2008), <http://www.arctis-search.com/Russian+Federation+Policy+for+the+Arctic+to+2020>.

⁸ См., например, Margaret Blunden, "The New Problem of Arctic Stability," *Survival: Global Politics and Strategy* 51:5 (2009): 121-42; Rob Huebert, Heather Exner-Pirot, Adam Lajeunesse, and Jay Gutledge, *Climate Change & International Security: The Arctic as a Bellweather* (Washington: Center for Climate and Energy Solutions, 2012). For other viewpoints, see James Kraska, ed., *Arctic Security in an Age of Climate Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011); Frédéric

Lasserre, Jérôme Le Roy, and Richard Garon, "Is there an arms race in the Arctic?" *Journal of Military and Strategic Studies* 14:3-4 (2012): 1-56; и Valery Konyshev and Alexander Sergunin, "Russian Military Strategies in the High North," in *Security and Sovereignty in the North Atlantic*, ed. Lassi Heininen (London: Palgrave Macmillan, 2014), 80-99.

⁹ Обзор арктической стратегии правительства Харпера см. Lackenbauer, *From Polar Race to Polar Saga: An Integrated Strategy for Canada and the Circumpolar World* (Toronto: Canadian International Council, 2009); and Petra Dolata, "A New Canada in the Arctic? Arctic Policies under Harper," *Études canadiennes/Canadian Studies* 78 (2015): 131-154.

¹⁰ См. P. Whitney Lackenbauer and Ryan Dean, *Canada's Northern Strategy under the Harper Conservatives: Key Speeches and Documents on Sovereignty, Security, and Governance, 2006-15*, Documents on Canadian Arctic Sovereignty and Security No. 6 (Calgary: Arctic Institute of North America, 2016); Alexander Sergunin, *Russia in the Arctic: Hard or Soft Power?* (New York: Columbia University Press, 2015); Jørgen Straun, "Russia's Strategy in the Arctic: Cooperation, not Confrontation," *Polar Record* 53:3 (2017): 314-32; and Stephanie Pezard, Abbie Tingstad, Kristin Van Abel, and Scott Stephenson, *Maintaining Arctic Cooperation with Russia: Planning for Regional Change in the Far North* (Santa Monica: RAND Corporation, 2017), https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1731/RAND_RR1731.pdf.

¹¹ К вопросу о влиянии кризиса на Украине на международную политику в Арктике см., например, Andreas Østhagen, "Ukraine Crisis and the Arctic: Penalties or Reconciliation?" Arctic Institute, 30 April 2014, <http://www.thearcticinstitute.org/2014/04/impact-ofukraine-crisis-on-Arctic.html>; Kari Roberts, "Why Russia Will Play by the Rules in the Arctic," *Canadian Foreign Policy Journal* 21:2 (2015): 112-128; Daria Gritsenko, "Vodka on Ice? Unveiling Russian Media Perceptions of the Arctic," *Energy Research & Social Science* 16 (2016): 8-12; Valery Konyshev, Alexander Sergunin, and Sergei Subbotin, "Russia's Arctic Strategies in the Context of the Ukrainian Crisis," *Polar Journal* 7:1 (2017): 104-124; Danita Burke and Jon Rahbek-Clemmensen, "Debating the Arctic during the Ukraine Crisis," *Polar Journal* 7:2 (2017): 391-409; and Michael Byers, "Crises and International Cooperation: An Arctic Case Study," *International Relations* 31:4 (2017): 375-402.

¹² По этой теме см. Pavel Baev, "Threat Assessments and Strategic Objectives in Russia's Arctic Policy," *Journal of Slavic Military Studies* 32:1 (2019): 25.

¹³ Baev, "Threat Assessments and Strategic Objectives," 26.

¹⁴ См., например, Huebert, "Climate Change and Canadian Sovereignty"; "Shipping News Part II"; "Return of the 'Vikings,'" in *Breaking Ice: Renewable Resource and Ocean Management in the Canadian North*, eds. Fikret Berkes et al. (Calgary: Arctic Institute of North America, 2005), 319-36; and "Canada and the Changing International Arctic: At the Crossroads of Cooperation and Conflict," in *Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects for Canada's North*, eds. Frances Abele et al. (Ottawa: Institute for Research on Public Policy, 2008), 1-28.

Российская Арктическая политика

Вячеслав В. ГАВРИЛОВ*

С момента открытия и освоения Россией ее арктических территорий они всегда имели принципиально важное значение для нашего государства с трёх основных точек зрения:

- 1) как источник продовольственных и минеральных ресурсов для внутреннего потребления и внешней торговли;
- 2) как место сосредоточения транспортных маршрутов национального и трансконтинентального значения;
- 3) как регион, играющий ключевую роль для обеспечения безопасности России в военно-стратегическом отношении.

По мере развития технологических возможностей человечества, изменения политической и экономической картины мира роль каждого из этих факторов в жизни России неуклонно возрастала, и, как следствие, они играли всё более заметную роль в формировании содержания внутренней и внешней политики нашей страны.

Долгое время Россия заявляла свои особые права только на прибрежные морские пространства в Арктике. Первым документом, существенно расширившим их географическую протяженность, стало широко известное постановление Президиума Центрального исполнительного комитета СССР от 15 апреля 1926 г., которое провозгласило земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане (СЛО), территорией Советского Союза¹.

* доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного публичного и частного права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, Владивосток, Россия.

Считается, что это постановление является одним из наиболее важных юридических документов, демонстрирующих историческую приверженность России к секторальной теории арктического размежевания². В каком-то смысле это верно. Однако, во-первых, не следует забывать, что Россия не была инициатором этой идеи, а лишь продублировала действия Канады, которая приняла подобный акт значительно раньше³. Во-вторых, следует иметь в виду, что Россия никогда не предпринимала попыток распространить свой суверенитет на водное пространство данного «арктического сектора» и, таким образом, присвоить себе значительную часть СЛО.

Тем не менее, «секторальный принцип» до сих пор, в значительной степени, определяет представления России о географических пределах возможного распространения ее юрисдикции в Арктике. Это обстоятельство часто играет против неё, так как Россия в результате сама ограничивает свои возможности в Арктике и сужает себе поле для маневра в политических отношениях с другими участниками так называемой «арктической гонки»⁴.

Достаточно взглянуть на договоры о разграничении морских пространств, заключённые Россией с США 1990 г.⁵ и Норвегией 2010 г.⁶, чтобы увидеть, что указанное разграничение было проведено, во многом, на основе, соответственно, восточной и западной границ российского «арктического сектора». Между тем, очевидно, что в ряде случаев здесь гораздо более выгодным для России было бы проведение границ на базе «линии равного отстояния» в отношении территорий, являющихся предметом таких соглашений.

«Секторальный» фактор также, в значительной степени, определил географические пределы российских заявок на континентальный шельф в СЛО, несмотря на то, что юридически Россия имела полное право заявить свои права на подводные пространства, простирающиеся значительно дальше Северного полюса. Именно так поступили Дания и Канада, чьи заявки, поданные в Комиссию ООН по границам континентального шельфа (КГКШ) в 2014 и 2019 гг., соответственно, во многом распространяются на пространства, включенные в соответствующие заявки России 2001⁷ и 2015⁸ гг., особенно в приполюсном районе СЛО и применительно к значительной части подводного хребта Ломоносова вплоть до внешних границ исключительной экономической зоны (ИЭЗ) России⁹. В свете указанных обстоятельств становится очевидным, что многочисленные претензии, которые предъявляло к России «западное сообщество» после того, как в августе 2007 г. группа российских ученых установила флаг России на дно СЛО в районе Северного полюса, были, по меньшей мере, необоснованными.

Россия всегда стремилась и продолжает сегодня действовать в Арктике в соответствии с нормами международного права и на основании тех полномочий, которые эти нормы (например, ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.¹⁰) ей предоставляют. Указанное обстоятельство, а также необходимость обеспечения национальных интересов России, составляют основу основ арктической политики нашего государства. При этом очевидно, что содержание и методы реализации этой политики могут корректироваться в зависимости от состояния политического климата на планете, а также того уровня взаимоотношений и доверия, который складывается в данный момент между Россией, арктическими государствами и другими заинтересованными субъектами.

Россия обречена играть ведущую роль в формировании арктической повестки дня и функционировании международного механизма арктического сотрудничества в силу того простого обстоятельства, что площадь ее «арктического сектора» лишь немного уступает по размеру сумме площадей аналогичных секторов всех других прибрежных арктических государств. Поэтому трудно представить себе успех любой арктической инициативы или соглашения, в которых не будет участвовать Россия.

При этом важно понимать, что сама Россия никогда не отказывалась от сотрудничества со своими арктическими соседями. Более того, именно Россия (Советский Союз) в конце XX в. выступила инициатором реформирования и обновления такого сотрудничества. Основные положения этой инициативы были отражены в речи Михаила Горбачева в Мурманске 1 октября 1987 г.¹¹, в которой он призвал к созданию безъядерной зоны в северной Европе, сокращению военной активности и построению режима доверия в северных морях, сотрудничеству по разработке природных ресурсов, координации научных исследований, кооперации в области защиты окружающей среды и открытию Северного морского пути (СМП) для иностранных судов.

Конец XX и начало XXI вв. вообще стали особым периодом в жизни нашей страны. Это было время всеобщих ожиданий того, что действия России, отказавшейся после краха Советского Союза от коммунистической идеологии и объявившей о своих приверженностях «общечеловеческим ценностям», должны быть адекватно восприняты и оценены на Западе. Мы искренне верили, что станем полноценным и равноправным субъектом Западного мира и сможем вместе с нашими новыми партнерами решать задачи любой сложности, как социально-экономического, так и военно-политического характера, даже поступаясь, иногда, своим суверенитетом.

В это время в России широкое распространение получила точка зрения о том, что «хотя суверенитет всё ещё остается очень важным средством проявления власти в рамках глобальной политической системы, он не является единственным. Существует также другой способ ее реализации, а именно глобальное или международное управление, способное направить мировую политику по другому пути развития». Согласно этому подходу Арктика, особенно в отношении природных ресурсов и морских маршрутов, представляет собой общее наследие человечества¹² и должна использоваться вместе с другими странами надлежащим образом. Международное право и институты при этом будут выступать в качестве ключевых компонентов нового формирующегося режима управления ею. Некоторые учёные даже полагали, что в Арктическом регионе должен быть установлен специальный международный правовой режим путём заключения всеобъемлющего международного договора об Арктике, по примеру Договора об Антарктике 1959 г.¹³, что способствовало бы превращению этой части Земли в «регион мира и сотрудничества».

Демонстрируя приверженность своей новой арктической политике, Россия в то время совершила ряд важных практических шагов по её реализации. Среди ключевых из них следует упомянуть:

- активное участие в создании и работе Совета Баренцева/Евроарктического региона (1993) и Арктического совета (1996), а также в разработке важнейших документов этих организаций;
- достижение соглашений о делимитации морских границ в Арктике с Норвегией и США и об облегченном порядке взаимных поездок жителей приграничных территорий этих государств;
- участие в разработке в рамках Международной морской организации Правил для судов, эксплуатирующихся в полярных водах 2002 г. (впоследствии Полярного кодекса¹⁴);
- изменение национального законодательства в целях:
 1. открытия в 1990 г. навигации иностранных судов по СМП с последующей либерализацией правил прохода по нему в 2013 г.¹⁵;
 2. повышения привлекательности российской экономики для иностранных инвесторов, в том числе ресурсных проектов в Арктике;

3. принятия специальных законов о защите прав коренных малочисленных народов (в том числе, народов Севера)¹⁶;
 4. усиления государственных мер защиты окружающей среды и др.
- подача в 2001 г. первой в истории заявки в КГКШ для определений внешних границ континентального шельфа России в Арктике в рамках ее «арктического сектора» в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.;
 - заключение с США и другими странами международных договоров и соглашений о сокращении вооружений, повышении мер доверия и сотрудничества в военной области и в борьбе с терроризмом.

Однако последующее развитие событий явно продемонстрировало наивность сторонников идеи о совместном, равноправном и безопасном использовании Арктики всеми заинтересованными государствами мира в качестве общего наследия человечества. Некоторыми политическими силами западных стран готовность России к широкомасштабному сотрудничеству была воспринята как слабость, готовность и дальше поступаться своими интересами на мировой арене. Как результат, Россия перестала восприниматься на Западе в качестве государства, с которым можно было иметь дело на равных.

На практике это воплотилось в целую серию шагов, которые вряд ли можно было назвать дружескими по отношению к России: от расширения НАТО и ЕС к границам нашего государства до попыток широкомасштабного воздействия на российскую внутреннюю и внешнюю политику в целях её реформирования в интересах западных стран. Речь В.В. Путина в Мюнхене в 2007 г.¹⁷ ясно продемонстрировала, что Россия не собирается мириться с таким положением вещей и что она впредь будет проводить самостоятельную и независимую внешнюю политику. При этом мы ещё раз подчеркнули нашу готовность сотрудничать со всеми странами в решении общих проблем, но только на равноправной основе.

Этот призыв не был услышан. Более того, Мюнхенская речь была воспринята как проявление агрессивных имперских амбиций России, как повод для начала новой политики, предусматривающей наложение на Россию политических и экономических санкций всякий раз, когда её действия по какой-либо причине не устраивали Запад. Подобный подход способствовал постепенной деградации отношений России с европейскими и англосаксонскими государствами и падению уровня их

взаимного доверия, что привело, в итоге к украинскому и сирийскому противостояниям, которые не завершились и по сей день.

Этот кризис в меньшей степени, чем следовало ожидать, коснулся вопросов межгосударственного сотрудничества в Арктике. Поэтому только за последние несколько лет Россия смогла принять активное участие как в работе над проектами трёх международных договоров по поиску и спасанию¹⁸, предотвращению нефтяных разливов¹⁹ и сотрудничеству в осуществлении научных исследований в Арктике²⁰, которые разрабатывались в рамках Арктического совета (все они в последующем вступили в законную силу), так и в разработке Соглашения о предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана, который после длительных и тяжелых переговоров был окончательно согласован и открыт для подписания в 2018 г.²¹

Тем не менее, здесь тоже не обошлось без потерь для России, которые имели в основном экономический характер. Наложённые США и европейскими странами санкции, касающиеся ограничений на трансфер технологий, оборудования и инвестиций, значительно сократили возможности России в развитии текущих и разработке перспективных арктических проектов по добыче и переработке нефти и газа, а также модернизации портовой и другой инфраструктуры Северного морского пути.

Указанные обстоятельства не могли не повлиять на содержание арктической политики России, которая в сложившихся обстоятельствах уже не могла рассматривать Арктику в качестве «общей сокровищницы» человечества. В основу обновлённого подхода нашего государства к Арктике был положен тезис о том, что Россия должна быть твердой в защите своих законных прав и национальных интересов в регионе в отношении: определения внешних границ российского континентального шельфа; полномасштабного осуществления своей юрисдикции и суверенных прав в арктической ИЭЗ; определения правил навигации в акватории СМП; борьбы с браконьерством и контрабандой в арктической зоне Российской Федерации; модернизации вооружённых сил, размещённых на Крайнем Севере в оборонительных целях и т.п. При этом, в рамках внутренней политики России упор должен быть сделан на обеспечение комплексного социально-экономического и технологического развития и охраны окружающей среды Арктической зоны РФ.

Такой вывод можно сделать на основе изучения следующих двух ключевых документов, определяющих российскую арктическую политику в настоящее время:

- 1) *Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года*²², и
- 2) *Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 г.*²³;

Президент Российской Федерации одобрил эти документы 20 февраля 2013 г. и 5 марта 2020 г. соответственно.

В *Основах государственной политики* подчёркивается, что сегодня:

«государственная политика Российской Федерации в Арктике осуществляется с учетом национальных приоритетов Российской Федерации» (п.4). При этом выполнение этих задач «осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления совместно с хозяйствующими субъектами, институтами гражданского общества в соответствии с законодательством и международными договорами Российской Федерации» (п. 21).

На последнюю часть приведенного тезиса особенно важно обратить внимание, так как она ясно показывает, что, ориентируясь на обеспечение своих национальных интересов, Россия продолжает оставаться ответственным игроком, ведущим себя на международной арене в полном соответствии с принципами и нормами международного права и другими своими международными обязательствами. Поэтому и сегодня Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г., Илулиссатскую декларацию 2008 г.²⁴, соглашения и рекомендации Арктического совета, Полярный кодекс, а также соответствующие двусторонние и региональные договоры следует рассматривать в качестве юридической основы российской арктической стратегии. Как указывается в пункте 9 "г" *Основ государственной политики*, одной из основных целей российской государственной политики в Арктике является:

«осуществление взаимовыгодного сотрудничества и мирное разрешение всех споров в Арктике на основе международного права».

Но здесь надо чётко понимать, что если в 90-е гг. прошлого века и в начале XXI в. Россия была готова говорить о всестороннем международном *управлении* Арктикой, то сегодня речь идёт преимущественно о межгосударственном *сотрудничестве* в Арктике с

обязательным условием учёта её национальных интересов. При этом необходимо чётко понимать, что некоторые из таких интересов могут отличаться от целей других арктических и иных заинтересованных государств. Поэтому сейчас самое время вести переговоры с Россией, вместо продолжения политики угроз и санкций.

Последние приводят к тому, что Россия вынуждена искать новых партнёров, готовых вложить деньги и технологии в её арктические проекты. И всё чаще в последние годы такими партнёрами становятся азиатские, а не европейские и американские компании и официальные лица. Подтверждением этому, в частности, является тот факт, что сегодня китайские и японские компании проявляют большой интерес к российским проектам по производству сжиженного природного газа в Арктике, а российские партнёры в Корее строят большое количество кораблей для его транспортировки по всему миру. Как результат, «азиатское измерение» Арктики становится всё более осязаемым, а проект Трансполярного арктического пути, проходящего вне пределов юрисдикций Канады и России, уже не кажется фантастикой²⁵.

Новая политическая и экономическая реальность в Арктике побудила Россию начать процесс реформирования своего законодательства, направленного на предоставление особого правового статуса Арктической зоне России, в состав которой в соответствии с Указом Президента от 2 мая 2014 г. вошли территории 9 северных субъектов (краев, областей и округов) России. В настоящее время в Российской Федерации ведётся активная работа по принятию специального пакета изменений в российское законодательство, определяющего особый порядок осуществления экономической и иной деятельности на их территории.

Кроме того, 29 декабря 2017 г. был принят федеральный закон № 460-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ»²⁶. Его основная цель состояла в создании условий для увеличения доли участия российских перевозчиков, плавающих под Государственным флагом России, в перевозках между морскими портами России, а также между морскими портами России и любыми другими местами, находящимися под российской юрисдикцией (например, искусственными островами, установками и сооружениями на континентальном шельфе РФ).

Данная задача решается в Законе, в частности, путем расширения понятия «каботаж» и подтверждения правила о возможности его осуществления, а также осуществления ледокольной и ледовой лоцманской проводки в акватории СМП только судами, плавающих

под флагом России. Кроме того, указанный Закон добавляет в ст. 4 Кодекса торгового мореплавания правило о том, что морские перевозки нефти, природного газа (в том числе в сжиженном состоянии), газового конденсата и угля, добытых на территории Российской Федерации и на её континентальном шельфе, и погруженных на суда в акватории Северного морского пути, до первого пункта выгрузки или перегрузки также осуществляются исключительно с использованием судов, плавающих под Государственным флагом РФ²⁷.

Указанные меры, по мнению разработчиков закона, должны улучшить финансовое положение российских транспортных компаний, создать дополнительные возможности для обновления российского флота и появления дополнительных средств на модернизацию инфраструктуры СМП. Однако ситуация на практике может начать развиваться и в прямо противоположном направлении в случае снижения интереса иностранных потребителей к ресурсам российской Арктики в ситуации, когда им придётся платить не только за сам уголь, нефть или газ, но и за их транспортировку российскими судами по акватории СМП.

Еще одной законодательной инициативой, способной кардинальным образом изменить существующую практику эксплуатации Северного морского пути, стал федеральный закон № 525-ФЗ «*О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации*» от 27 декабря 2018 г.²⁸ В соответствии с ним Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» будет в значительной мере монопольно осуществлять функции по проведению государственной политики, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере развития и функционирования СМП, включая развитие инфраструктуры морских портов, расположенных в его акватории, а также созданию энергетических мощностей, в том числе ядерных установок, для удовлетворения потребностей Арктической зоны Российской Федерации.

По мнению авторов, принятие этого закона способно существенным образом активизировать развитие СМП в качестве национальной транспортной магистрали России в Арктике и инфраструктуры морских портов Северного морского пути.

К сожалению, как показал инцидент в Керченском проливе 2018 г., конфронтация продолжается, взаимное доверие остаётся слабым, и ни одна страна не демонстрирует готовности принимать во внимание законные права нашей страны, за исключением самой России. В таких условиях Россия, скорее всего, будет вынуждена продолжать политику

продвижения и защиты своих национальных интересов, в том числе и в Арктике. Подтверждение этого решительного подхода можно увидеть в относительно недавней законодательной инициативе России, предусматривающей обязательство по предварительному уведомлению о прохождении иностранных военных кораблей по российским территориальным и внутренним водам в акватории СМП, которая может быть реализована уже в ближайшее время.

Только время покажет к каким результатам приведёт реализация указанных выше норм российского законодательства на практике. Пока же можно с уверенностью сказать только одно: сегодня внешние обстоятельства вынуждают Россию внести определенные коррективы в свою арктическую политику и существующий баланс в регионе больше не может оставаться неизменным. Мы находимся на пороге перемен, и направление, в котором пойдут эти перемены, зависит не только от России, но и от других участников этого процесса.

Примечания

¹ Постановление Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г.а "Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане" <http://docs.cntd.ru/document/901761796>

² L. Timtchenko, "The Russian Arctic Sectoral Concept: Past and Present" *Arctic* 50:1 (1997): 29.

³ R.S. Reid, "The Canadian Claim to Sovereignty over the Waters of the Arctic" *Canadian Yearbook of International Law* 12 (1974): 115 and M. Byers & S. Lalonde, "Who Controls the Northwest Passage," *Vanderbilt Journal of Transnational Law* (2009): 1146-48. Стоит добавить, что премьер Канады Стивен Харпер отказался от секторальной теории в своей речи в Икалуите в августе 2006 г. "Securing Canadian Sovereignty in the Arctic," *Speech by Prime Minister Stephen Harper, 12 August 2006, Iqaluit, Nunavut*, <https://www.canada.ca/en/news/archive/2006/08/securing-canadian-sovereignty-arctic.html>.

⁴ Michael Byers, "Canada's Arctic Race with Russia," *The Star* [Toronto], 29 July 2007, https://www.thestar.com/opinion/2007/07/29/canadas_arctic_race_with_russia.html, or by M. Kaste, "In the Arctic Race, the U.S. Lags Behind," *National Public Radio (NPR)*, 19 August 2011, <https://www.npr.org/2011/08/19/139681324/in-the-arctic-race-the-u-s-lags-behind>.

⁵ *Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Maritime Boundary*, 1 June 1990, <http://www.marineregions.org/documents/USA-RUS1990MB.PDF>.

⁶ *Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean*, 15 September 2010, <http://www.marineregions.org/documents/NOR-RUS2010.PDF>.

⁷ Receipt of the submission made by the Russian Federation to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, https://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01/RUS_CLCS_01_2001_LOS_English.pdf.

⁸ *Partial Revised Submission of the Russian Federation to the Commission on the Limits of the Continental Shelf in Respect of the Continental Shelf of the Russian Federation in the Arctic Ocean: Executive Summary 2015*, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01_rev15/2015_08_03_Exec_Summary_English.pdf.

⁹ *Partial Submission of the Government of the Kingdom of Denmark together with the Government of Greenland to the Commission on the Limits of the Continental Shelf 'The Northern Continental Shelf of Greenland: Executive Summary'*, http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/dnk76_14/dnk2014_es.pdf.

¹⁰ *United Nations Law of the Sea Convention*, 10 December 1982, 1833 *United Nations Treaty Series* 396.

¹¹ M. Gorbachev, The Speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk, 1 October 1987 (Moscow: Novosti Press Agency, 1987) 23-31, https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf

¹² E.V. Kienko, "China's stance towards the applicability of the common heritage of mankind governance regime to the Arctic," *Journal of Law and Administration* 2:13 (2018).

¹³ M. Watson, "An Arctic Treaty: A Solution to the International Dispute over the Polar Region" *Ocean & Coastal Law Journal* 14:2 (2009): 306, and E. Struzik, "As the Far North Melts, Calls Grow for Arctic Treaty," 14 June 2010, *Yale Environment 360* website at https://e360.yale.edu/features/as_the_far_north_melts_calls_grow_for_arctic_treaty.

¹⁴ *International Code for Ships operating in Polar Waters*, Amendments to the International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974, Resolution MSC.386(94), 21 November 2014, in Report of the Maritime Safety Committee on its Ninety-Fourth Session, Annex 7, IMO Doc MSC 94/21/Add.1, and Amendments to the Annex of the Protocol of 1978 relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, Resolution MEPC.265(68), 15 May 2015, in Report of the Marine Environment Protection Committee on its Sixty-eighth Session, Annex 11, IMO Doc MEPC 68/21/Add.1.

¹⁵ Правила плавания в акватории Северного морского пути с изменениями от 9 января 2017 г. http://www.nstra.ru/ru/ofitsialnaya_informatsiya/pravila_plavaniya.html

¹⁶ Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" от 30.04.1999 N 82-ФЗ

¹⁷ Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. 10 февраля 2007 г.а.

<http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

¹⁸ *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*, adopted 12 May 2011, Arctic Council website,

<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/531>.

¹⁹ *Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic*, adopted 15 May 2013, <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/529>.

²⁰ *Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation*, adopted 11 May 2017, <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1916>.

²¹ *Agreement to prevent unregulated high seas fisheries in the Central Arctic Ocean*, adopted 3 October 2018 (соглашение не вступило в силу), [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.073.01.0003.01.ENG)

[content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.073.01.0003.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.073.01.0003.01.ENG).

²² Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., принятая 8 февраля 2013 г.

²³ Указ Президента РФ от 05.03.2020 N 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года»

²⁴ Доступно на сайте <https://www.arctic-report.net/product/859/?lang=>.

²⁵ T.C. Stevenson, J. Davies, H.P. Huntington, W. Shearda, "An Examination of Trans-Arctic Vessel Routing in the Central Arctic Ocean," 100 *Marine Policy* 83 (2019).

²⁶ Федеральный закон № 460-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ» от 29 декабря 2017 г.

²⁷ В то же время, в соответствии с ч.4 ст. 4 Кодекса торгового мореплавания, Правительство России вправе принять решение о возможности транспортировки таких грузов судами, плавающими под флагами иностранных государств. Первым таким решением стало Распоряжении Правительства России от 14 марта 2019 г. №435-р., в соответствии с которым некоторым иностранным судам была предоставлена возможность осуществлять международные морские перевозки природного газа и газового конденсата, погруженных в порте Сабетта, до первого пункта выгрузки или перегрузки.

²⁸ Федеральный закон № 525-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 27 декабря 2018 г

Становление основ политики Канады в Арктике и на Севере: подтверждая преемственность северной стратегии

Уитни П. ЛАКЕНБАУЭР*

Канадский Север представляет собой обширный регион, который охватывает три территории и включает в себя 75 процентов береговой линии страны и 40 процентов суши, растянувшись вплоть до Северного полюса. Масштабы канадского Севера, замерзающие моря, суровый климат и наличие более чем 36 тысяч островов усложняют мониторинг региона, в котором находится значительная часть воздушных и морских подходов к североамериканскому континенту.

Хотя канадский Север малонаселен, местное население, большая часть которого относится к коренным народам, активно развивается. Северные сообщества формируют неотъемлемую часть канадской идентичности, и наша [канадская] история неразрывно связана с образом Севера. Северная Канада также важна с экономической точки зрения, обладая значительными запасами природных ресурсов, являясь базой для развития различных производств и растущего туризма и сохраняя потенциал для дальнейшего освоения, в частности развития транзита через канадский арктический архипелаг.

* Председатель по канадским исследованиям в изучении канадского Севера и профессор Школы изучения Канады в университете Трента, Питерсборо, Онтарио, Канада. Секции данного введения взяты из статьи «Canada & Russia: Toward an Arctic Agenda», которая была напечатана в GlobalBrief (Summer/Fall 2016): 21-25. Материалы использованы с разрешения.

...Арктика также привлекает всё большее внимание мирового сообщества. Изменение климата ведет к облегчению доступа к региону. Хотя в ближайшем будущем деятельность в регионе всё еще будет сопряжена со многими трудностями, арктические и неарктические страны заинтересованы в использовании потенциальных экономических возможностей, связанных с добычей ресурсов и эксплуатацией новых торговых путей.

Департамент Национальной обороны Канады,
*Стратегия Канады в области обороны «Strong, Secure,
Engaged» (2017)¹*

19 октября 2015 г. Либеральная партия, возглавляемая Джастином Трюдо, выиграла канадские федеральные выборы подавляющим большинством голосов. Изменения в правительстве определённо означали отступление от предыдущей политики, хотя важнейшие элементы арктической политики Канады, которая отличалась последовательностью с 1970-х гг., скорее всего, останутся без изменений. Внутриполитические приоритеты – защита прав коренных народов и охрана окружающей среды, развитие здорового и устойчивого северного населения – дополнены задачами по смягчению последствий глобального изменения климата. Выступив с совместным с президентом США Бараком Обамой заявлением, премьер-министр Трюдо подтвердил модель арктического управления, которая делает приоритетом вопросы «мягкой» безопасности и отказывается от классической риторики предшественника Трюдо Стивена Харпера, фокусировавшейся на вопросах защиты суверенитета. Обещание Либерального правительства разработать новые основы политики Канады в Арктике и на Севере (*Arctic and Northern Policy Framework*) взамен Северной стратегии, утвержденной предыдущим консервативным руководством, также указывает на смещение внимания в сторону проблем охраны окружающей среды и социально-экономического развития северных коренных народов. Хотя Либеральное правительство утвердило новый политический курс в Арктике, избегающий жесткой оборонной риторики, характерной для раннего периода правления Харпера², политика Канады продолжает опираться на всесторонний подход к арктической обороне и безопасности. Оборонная стратегия правительства Трюдо 2017 г. (*Strong, Secure, Engaged*) устанавливает баланс между необходимостью инвестирования в оборонные мощности для поддержания способности отразить потенциальную внешнюю агрессию и развития ресурсов

обеспечения нестратегической безопасности в Арктике. (Последний тезис созвучен с размышлениями профессора Сергунина о российских приоритетах в области обороны и безопасности и планах по военной модернизации в Арктике, описанных в следующей главе).

«Новые» арктические приоритеты правительства Трюдо

Сразу после вступления в должность премьер-министр Трюдо сделал смелый шаг, направленный на выявление отсталости Канады по отношению к глобальным усилиям по смягчению последствий изменения климата³. Поскольку кабинет Харпера в своей арктической повестке акцентировал внимание больше на локальных, чем глобальных мерах по адаптации к климатическим изменениям, либералы раскритиковали своих предшественников за отказ «принимать какие-либо значительные мер по борьбе с изменением климата», отсутствие финансирования в сфере науки, попытки заставить замолчать правительственных учёных и превалирование вопросов экономического развития над проблемами охраны окружающей среды.⁴ Подписав Парижское климатическое соглашение в ноябре 2015 г., Канада продемонстрировала своё намерение изменить курс, начать сокращение выбросов парниковых газов совместно с мировым сообществом и продвигать идею будущего, построенного на потреблении чистой энергии. Хотя канадские официальные заявления в ходе обсуждения проблем изменения климата не содержали прямых упоминаний Арктики⁵, новый «глобальный» курс страны повлиял как на внешне-, так и внутривластную повестку дня.

Опубликованное в марте 2016 г. совместное американо-канадское заявление по вопросам охраны окружающей среды, изменения климата и арктического управления обозначило «общее видение процветающей и устойчивой североамериканской экономики и возможностей, предоставляемых экологически чистым развитием». Трюдо и Обама сослались на Парижское соглашение как на ключевой документ и обязались сокращать выбросы метана в нефтегазовом секторе, а также продвигать на мировой арене усилия по уменьшению воздействия климатических изменений. Они также «подтвердили намерение работать сообща с целью укрепления энергетической безопасности Северной Америки, поэтапного сокращения субсидий на углеводородные энергоносители и ускорения роста чистого энергообеспечения, что позволит отреагировать на климатические вызовы и стимулировать устойчивое экономическое развитие». Обе страны обещали «уважать и учитывать права коренных народов в процессе принятия решений по борьбе с изменением климата»⁶.

Уважение коренных народов и совместное с ними развитие лежит в основе повестки дня Либерального правительства. «Никакие другие связи не являются более важными для Канады, чем отношения с коренными народами», подчеркнул Трюдо в опубликованном в ноябре 2015 г. письме к членам Кабинета министров. По словам премьер-министра, «наступило время для возобновления равноправного диалога с коренными народами, основанном на признании прав, уважении, сотрудничестве и партнёрстве»⁷. В мае 2016 г. Канада официально сняла свои оговорки к Декларации ООН о правах коренных народов (ДПКН), сделанные при её принятии консерваторами в отношении требования получить «свободное, предварительное и осознанное согласие» коренных народов по вопросам, которые непосредственно затрагивают их интересы. Хотя Канада не признаёт за коренными народами право «вето» на запуск промышленных проектов⁸, безоговорочная поддержка страной ДПКН подтвердила её стремление к вовлечению «коренных народов в процесс совместного принятия политических решений и коллективного целеполагания» внутри канадского политического сообщества⁹.

Назначение лидера инуитов Мэри Саймон (Mary Simon) в качестве специального представителя в кабинет Министра по делам Севера и коренных народов Кэролин Беннетт (Carolyn Bennett) в июле 2016 г. продемонстрировало желание правительства Трюдо формировать северную политику совместно с лидерами коренных народов. Официальная роль Саймон как многоопытного борца за права инуитов заключалась в выявлении мнений и взглядов северян в отношении сохранения окружающей среды и устойчивого развития и выработке соответствующих рекомендаций федеральному правительству, которые могли бы служить поддержкой при разработке новой коллективной модели арктического управления. Учитывая её полномочия, а также высказываемую ей ранее критику «милитаристских» арктических стратегий¹⁰, неудивительно, что усилия Саймон были сконцентрированы на проблемах обеспечения экологической и человеческой безопасности. Промежуточный отчёт Саймон по природоохранным целям, опубликованный в октябре 2016 г., определил возможности сохранения морской среды, а также выявил, насколько широко Саймон интерпретировала свой мандат по решению культурных, социально-экономических и политических проблем Севера (в частности, затрагивающих инуитов). «В то время как природоохранная тематика доминирует в соглашениях о разделе северных земель, народы Арктики, представляющие их правительства и организации намного более озабочены вопросами поддержки семей и местных сообществ, а также построением стабильной экономики», заявила Саймон в своём отчёте. «Сглаживание [разницы между

условиями жизни в Арктике и той жизнью, которую остальные канадцы воспринимают как должное] является той насущной проблемой, о которой северяне хотели со мной поговорить в первую очередь. Совместное развитие неразрывно связано с решением этих вопросов»¹¹.

Выстраивание нормальных отношений коснулось и международной сферы: правительство Трюдо подчеркивает необходимость развития многостороннего и двухстороннего сотрудничества на основе более «продуманной» внешней политики. После десятилетия правления консерваторов, развивая обещание нового Либерального премьер-министра о приобретении Канадой «более проактивной и созидательной роли в мире», новоиспечённый министр иностранных дел Стефан Дион (Stéphane Dion) в ноябре 2015 г. призвал к обновлению отношений с Россией, несмотря на канадское недовольство российской экспансией и агрессией на Украине. В то время как консерваторы Харпера приостановили почти все двусторонние связи с Россией после её вторжения в Крым в марте 2014 г., Дион отметил, что такая чрезмерно жёсткая позиция Канады отличается от позиции США и остальных партнёров по «семёрке». «Нам также необходимо задуматься о наших национальных интересах, так как Россия – наш сосед в Арктике», – подчеркнул министр¹². Изменение отношения к России вызвало споры среди канадских экспертов. Некоторые из них были обеспокоены, что это пошлёт неверные сигналы всё более уверенному в себе Путину, обозначившему «поворот» к Арктике как к «стратегическому рубежу»¹³. Другие специалисты считали, что решение возобновить сотрудничество с Россией в Арктике по вопросам, представляющим общий интерес, было правильным и ответственным¹⁴. Однако после того как в январе 2017 г. Христя Фриланд (Chrystia Freeland) заменила Диона на посту министра иностранных дел и установила более жёсткий подход в отношениях с Россией¹⁵, энтузиазм к сотрудничеству с Россией в политических верхах Канады явно угас.

Самым важным партнёром Канады на международной арене являются США. Об этом, в частности, свидетельствуют двухсторонние заявления о том, что эти страны остаются «ключевыми партнёрами»¹⁶, а также будут совместно играть ведущую роль в Арктике (в частности, в североамериканской Арктике). Совместное заявление Трюдо и Обамы по вопросам охраны окружающей среды, изменения климата и арктического управления в марте 2016 г. обозначило несколько приоритетных областей сотрудничества, которые стали логическим продолжением председательства Канады в Арктическом Совете в 2013-2015 гг.¹⁷ Особо отмечая права коренных народов и традиционное знание, а также «естественные миграции по морю, земле и воздуху»,

которые «не имеют границ», совместное заявление охарактеризовало Арктику как «передовую линию климатических изменений» и обозначило четыре главных задачи:

1. *Сохранение биологического разнообразия Арктики с помощью принятия научно обоснованных решений*, выполнения национальных целей по созданию охраняемых территорий и акваторий и проведения работы «напрямую с коренными народами, государственными, территориальными и провинциальными властями» для установления «новой амбициозной цели по сохранению Арктики на основе наилучших доступных научных данных и знаний о климате, полученных как от коренных народов, так и других участников».
2. Взаимодействие с «правительствами коренных народов и арктических государств, их лидерами и сообществами в целях более широкого и адекватного» *включения науки коренных народов и традиционного знания в процесс принятия решений*.
3. *Построение устойчивой экономики в Арктике* на основе научных данных, при которой экономическая активность может быть осуществлена «только при условии соответствия высочайшим стандартам безопасности и охраны окружающей среды, с учётом национальных и глобальных целей в отношении окружающей среды, а также прав коренных народов и соглашений с ними». Данная задача включает *установление транспортных коридоров с низким уровнем воздействия на окружающую среду* и соответствующего регулирования транспортных операций, принимая во внимание наличие экологически и культурно важных районов, схем движения судов, вклад коренных народов и жителей Арктики и сотрудничество служб береговой охраны; разработку юридически обязывающего международного соглашения по *предупреждению нерегулируемого рыболовства в центральной части Северного Ледовитого океана* на основе «предосторожного научно обоснованного подхода к коммерческому рыболовству, который обе страны применяют в своих арктических водах»; и *обеспечение соответствия нефтегазовой отрасли* «научно обоснованным стандартам обеих стран, требующим соответствующий уровень подготовки для работы в арктических условиях, включая устойчивый и эффективный контроль за скважиной и меры аварийного реагирования».
4. *Поддержка стабильности арктических сообществ* посредством «определения новых подходов и обмена

передовым опытом по укреплению устойчивости арктических сообществ, поддержки благосостояния арктических жителей, а также уважения прав коренных народов». Эта задача предполагает, что «все коренные народы Арктики жизненно необходимы для поддержки американского и канадского обеспечения суверенитета в Арктике», и обе страны «намерены совместно осуществлять положения соглашений о разделе северных земель с целью раскрытия социального, культурного и экономического потенциала всех коренных народов и северных сообществ». Приоритетные вопросы включают применение «инновационных технологий возобновляемой энергетики и эффективных альтернатив дизельному топливу»; адаптацию сообществ к изменению климата; «инновационные решения вопросов жилья и развития инфраструктуры» и «более активное решение серьёзных проблем, связанных с психическим здоровьем, образованием, языками коренных народов и развитием навыков, особенно среди молодежи коренных народов»¹⁸.

Организации коренных народов и экологические активисты Канады полностью поддержали совместное заявление Трюдо и Обамы. Лидер канадских инуитов Нейтан Обед (Natan Obed) заявил, что «заключительные формулировки заявления относились напрямую к инуитам» и что этот документ является «невероятным прорывом для коренных народов, живущих в Арктике»¹⁹. Мэри Саймон охарактеризовала заявление следующим образом: «По своим масштабам и цели это многообещающее предложение по сотрудничеству. Если оно будет реализовано, наряду с принятием ДПКН и дорожной карты Комиссии Канады по установлению истины и примирению («Truth and Reconciliation Commission of Canada: Calls To Action»), это откроет новую главу в партнёрских отношениях между коренными и некоренными народами».²⁰

Канадский План по Охране Океанов (Oceans Protection Plan), опубликованный в ноябре 2016 г., содержал несколько положений по оптимизации канадской системы безопасности на море, которые логически вытекали из содержащихся в совместном заявлении задач в сфере морской безопасности. Согласно Плану, «для жителей канадского Севера морская транспортировка является жизненно необходимой отраслью». «Продовольствие и необходимые для жизни товары доставляются морем, судовые грузоперевозки обеспечивают рабочие места. Посредством реализации Плана по Охране Океанов правительство Канады будет принимать меры по обеспечению более быстрых, безопасных и эффективных операций по снабжению

населения Арктики». Правительство обязалось расширить количество вспомогательных судов Береговой Охраны в Арктике, таким образом «укрепляя ресурсы для реагирования на аварийные ситуации и случаи загрязнения моря», а также обустроить сезонную прибрежную спасательную станцию для улучшения возможностей поиска и спасания на Севере. Кроме того, ледоколы Береговой Охраны Канады продлят сезон своего функционирования на Севере, и Канада повысит эффективность операций в рамках национальной программы воздушного наблюдения. Как отмечается в Плате, «эти действия позволят улучшить отчётность о локальных морских загрязнениях, возможности поиска и спасания и спутникового мониторинга судов, что в целом укрепит канадский суверенитет». В документе также подчеркивается важность более эффективной координации на федеральном уровне действий по реагированию на аварийные ситуации и случаи загрязнения на море во всех прибрежных районах, при активном взаимодействии с коренными и местными сообществами²¹.

Явный упор на построение сотрудничества с коренными народами и с местными сообществами соответствует более широкому правительственному курсу в области безопасности морских грузоперевозок, охраны окружающей среды и экономического развития. Как отмечается в официальном анонсе Плате по Охране Океанов, «многие поколения прибрежных коренных сообществ были тесно связаны с омывающими Канаду морями»:

«Они зависят от океана как от средства жизнеобеспечения, обеспечения продовольственной безопасности и транспортного сообщения. План по Охране Океанов обеспечивает коренным прибрежным сообществам новые возможности для защиты, сохранения и восстановления морей и морских путей.

Правительство Канады нуждается в традиционном знании и опыте канадских коренных народов и северных сообществ для более эффективной защиты побережья и водных путей. Коренные народы обеспечивали сохранность канадских вод многие годы. Зачастую они первыми реагируют на морские инциденты и оказываются затронутыми загрязнением морей больше остальных. Они обладают ценными знаниями и компетенциями, способными обеспечить более эффективные меры реагирования и охраны нашего побережья. Участие коренных народов в Плате по Охране Океанов является существенным элементом канадской системы морских транспортировок».²²

Признавая значимость регионального партнёрства с коренными и местными сообществами для обеспечения мер аварийного реагирования и управления морскими путями, План также служит моделью для взаимодействия между властями федерального и территориального уровней по разработке инвестиционных проектов по развитию ресурсов обеспечения безопасности в Арктике в целом.

Трюдо и Обама подписали ещё одно совместное заявление арктических лидеров 20 декабря 2016 г. Заявление было направлено на продвижение задач, намеченных в марте 2016 г. Декабрьский документ инициировал конкретные действия по «обеспечению сильной, устойчивой и жизнеспособной экономики и окружающей среды Арктики, развитию грузоперевозок с низким воздействием на экосистемы, научно обоснованному управлению морскими ресурсами и минимизации рисков при добыче нефти и газа». Данные меры были нацелены на «создание площадки для более тесного взаимодействия с другими арктическими странами, в том числе в рамках Арктического Совета»²³. Хотя заявление было сформулировано в двустороннем и международном контексте, оно также указывает на цели внутренней арктической политики Канады. Согласно пояснению Департамента по делам коренных народов и Севера (Indigenous and Northern Affairs Canada), «общей целью является подтверждение приверженности Канады принципам примирения и обновлённого партнёрства, задачам построения сильных арктических сообществ, развития устойчивой экономики Арктики с учётом тенденций изменения климата и обеспечения здоровой окружающей среды». Реализация задачи обеспечения «сильной, устойчивой и жизнеспособной экономики и окружающей среды Арктики» предполагает принятие целого ряда мер:

- обновление основ арктической политики взамен Северной Стратегии Канады во взаимодействии с коренными народами, партнёрами на уровне территорий и провинций;
- запуск второго этапа работы специального представителя Мэри Саймон для дальнейшего консультирования правительства по вопросам совместного арктического управления;
- запуск однолетнего проекта по взаимодействию с северными сообществами для выработки плана по созданию рабочих мест и развитию устойчивого арктического рыболовства;
- финансирование развития доступных северным сообществ ресурсов, обеспечивающих безопасность морских перевозок и операций по снабжению, и прибрежной инфраструктуры;
- реализация пятилетнего проекта по вовлечению северных сообществ в развитие модели совместного социально и

экологически ответственного управления Северными Морскими Транспортными Коридорами (Northern Marine Transportation Corridors) и арктическим судоходством, с учётом положений действующих соглашений²⁴;

- создание дополнительных рабочих мест в сфере контроля безопасности судоходства для обеспечения соответствия всех судов, функционирующих в канадской Арктике, требованиям безопасности;
- прямая поддержка программ обучения и сертификации экипажей судов, функционирующих в полярных водах, в канадской Северной Морской Школе, включая программу предоставления бюджетных мест жителям Севера и коренным народам, нанятых на рабочие места в сфере судоходства (экипажи канадской Береговой Охраны, инспекторы в сфере безопасности судоходства транспортной службы Канады и др.);
- подтверждение строительства нового вспомогательного судна Береговой Охраны в Арктике, включая выделение финансирования северным сообществам для приобретения судов и оборудования для аварийного реагирования;
- подтверждение расширения ледокольного сопровождения, предоставляемого канадской Береговой Охраной для обеспечения безопасного судоходства в арктических водах;
- подтверждение расширения объёма гидрографических и навигационных работ в отношении 23 ключевых портов Канады и водных путей Арктики;
- запуск совместно с северными сообществами и коренными народами нового проекта по поиску возможностей защиты «последних областей, покрытых льдом»²⁵ в канадских водах на благо местных жителей и экосистем;
- подтверждение обязательства в отношении выполнения плана и сроков развития инновационных технологий возобновляемой энергетики и эффективных альтернатив дизельному топливу в Арктике;
- объявление запрета на выдачу новых лицензий на добычу нефти и газа во всех канадских арктических водах с возможностью пересмотра каждые пять лет на основе научно-обоснованного отчёта о состоянии морей и изменения климата²⁶;
- учреждение ежегодного совещания с обладателями морских нефтегазовых лицензий по вопросам их деятельности²⁷.

Самым противоречивым элементом совместного заявления декабря 2016 г. стало решение о запрете выдачи новых морских нефтегазовых лицензий в Арктике на федеральном уровне. Как отмечалось в официальном заявлении, «это решение необходимо ввиду ценности и жизненной важности арктических вод для поддержания культуры и образа жизни коренных жителей Арктики и северных сообществ». «Уязвимость местных жителей и экосистем к последствиям разливов нефти, логистические и операционные трудности, отсутствие достаточных научных данных и вызовы в сфере безопасности добычи нефти и реагирования на нефтеразливы в арктических водах также представляют серьёзные проблемы»²⁸. Учитывая практически полное отсутствие нефтегазовой деятельности на шельфе на момент публикации заявления, это решение не сильно затронуло экономические интересы локальных и региональных субъектов. Тем не менее, отказ федерального правительства от проведения консультаций с территориальными властями до оглашения заявления вызвало недовольство руководителей провинций, особенно в свете заявлений правительства Трюдо о приоритете партнёрства с территориальными властями и организациями коренных народов в рамках нового подхода к межправительственным отношениям²⁹. Эксперт по арктическим вопросам Хэзер Экснер-Пиро (Heather Exner-Pirot) предположила, что сделанное в декабре 2016 г. заявление «отступает от признания Канадой приоритета интересов жителей Севера ради приведения своей арктической внешней политики в соответствие с американскими особенностями», а также демонстрирует влияние «природоохранных групп, в частности WWF и "Oceans North Canada", чьи интересы четко прослеживаются в документах и которые открыто хвастаются своими представителями, занимающими высокие позиции в канадском правительстве»³⁰.

Экснер-Пиро также отметила, что намерение разработки основ арктической политики совместно с жителями Севера, властями территорий и провинций, «первыми народами»*, инуитами и метисами, включило в себя планы выработки «элемента, ориентированного на инуитов». По мнению эксперта, эта деталь демонстрирует тот факт, что правительство «ставит инуитов в привилегированное положение» перед остальными коренными народами³¹. Подписание соглашения о партнёрстве между инуитами в лице президента организации «Инуит Тапириит Канатами» Нейтаном Обедом (Natan Obed) и Канадой (в лице Трюдо) в феврале 2017 г., наряду с публикацией Мэри Саймон своего

* Термин «первые народы» (First Nations) относится к коренным жителям Канады, не принадлежащим к группам метисов и инуитов; обозначает индейские племена Канады (*примеч. пер.*).

видения концепции арктической политики месяц спустя, могут служить доказательствами привилегированного положения инуитов. Саймон пояснила, что она понимает свой мандат как инструмент поиска ответов на два основных вопроса: «Почему, несмотря на значительный прогресс за последние 40 лет, такие достижения, как заключение соглашений о разделе земель, конституционные поправки и создание судебных прецедентов, Арктика продолжает демонстрировать худшие показатели по социальным индикаторам благосостояния? Почему, несмотря на наличие полученных с таким трудом привилегий, многие люди до сих пор не ощущают себя полноправными и благополучными?». Отвечая на эти вопросы, она обозначила четыре сферы, в которых присутствуют основные трудности, препятствующие развитию Арктики: образование и языки, научные исследования и традиционное знание, развитие инфраструктуры (в частности, проблемы с жильём, энергообеспечением и созданием широкополосной сети), сохранение экосистем и защита районов проживания коренных народов. Как отметила Саймон, «ни один другой регион Канады так явно не испытывал последствия геополитических изменений за последние пятьдесят лет, как Арктика». Несмотря на очевидную отсылку к глобальным и внутригосударственным факторам, она заявляет о своей уверенности в том, что «ответы будут найдены в программах, проектах и решениях, которые позволят арктическим лидерам находить и поддерживать правильные решения с опорой на местные сообщества». Подход Саймон, основанный на инициативах «снизу», предложенный арктическим лидерам и требующий федерального финансирования, опирается на её идею об «инклюзивном, взаимоуважительном и доверительном процессе», который соотносится с «принципами партнёрства» (табл. 10.1), продвигающими права коренных народов и традиционное знание. Единственное упоминание суверенитета относится к «совместным усилиям в обеспечении и защите канадского суверенитета в Арктике» за прошедшие сорок лет, а безопасность упоминается только в контексте продовольственной безопасности³².

Перечисленные элементы арктической повестки правительства Трюдо свидетельствуют о возвращении приоритетности вопросов социально-культурного развития и защиты окружающей среды над проблемами «жёсткой» безопасности и добычи ресурсов – центральными для правительства Харпера³³. Хотя традиционная риторика «суверенитет-безопасность» явно отсутствует, несколько политических выступлений представителей Либерального правительства на тему внешней политики в Арктике воссоздали напыщенные патриотические образы, занимавшие заметное место в речах членов правительства Харпера (и также его предшественников),

восхвалявших национальную гордость и уникальные возможности Канады как северной нации³⁴. Например, парламентский секретарь по международным делам Памела Голдсмит-Джонс (Pamela Goldsmith-Jones) во время своего выступления от имени министра Диона по случаю двадцатилетней годовщины Арктического Совета в сентябре 2016 г. заявила:

«Да, у нас северная душа: “Настоящий Север силён и свободен”. Не так много мест на планете могут вызывать такие величественные образы, как Север. Арктика – место, где огни северного сияния танцуют на ночном небосклоне, это земля белых ночей и полярного дня, проходящего под неугасающим солнцем.

Наши северные земли наполняют нас чувством гордости, наличием которого мы обязаны в первую очередь канадцам, живущим на Севере... Важно помнить, что значительные изменения окружающей среды и экономических условий на Севере бросают вызов благосостоянию местных жителей. В Арктике происходит рост экономической активности. Регион становится местом для новых крупных экономических проектов. Растёт привлекательность добычи арктических ресурсов. Открываются морские пути. При этом хрупкая экосистема Арктики подвергается всё большему риску.

Наше будущее неразрывно связано с Севером. Он обладает невероятным потенциалом. Как никогда прежде, мир будет рассчитывать на Канаду как на ответственного управляющего этим великим барометром нашей планеты. Природные ресурсы Севера, при ответственном подходе к процессу их добычи, предоставляют богатый потенциал для экономического развития. В то же время, безответственная эксплуатация приведет к катастрофе не только для нас, но и для всего человечества.»³⁵

Несколько недель спустя Голдсмит-Джонс заявила на конференции «Арктический Круг» в Рейкьявике: «Север будоражит воображение канадцев как никакая другая часть нашей страны»³⁶. Такой образ уникальной Арктики, прочно укрепившийся в политике Канады, усиливает чувство ответственности всего канадского народа за сохранность северных сообществ и окружающей среды перед лицом возникающих угроз.

Таблица 1. Принципы партнёрства

1. Уважение духа положений Раздела 35 Конституционного акта 1982 года: все стороны должны проявлять уважение к обязательству Канады соблюдать Раздел 35 Конституции и стремлению достичь прогресса в определении того, как Раздел 35 может быть применим к разрабатываемым политическим программам и инициативам.
2. Примирение: примирение в рамках партнёрства и в процессе принятия политических решений предполагает, как минимум, необходимость восстановить отношения на основе нового подхода и внести изменения в отношения между властями.
3. Равенство, доверие и взаимное уважение: истинное партнёрство должно быть построено на равенстве, доверии, транспарентности и уважении различных точек зрения.
4. Гибкая и адаптивная политика: построение национальной идентичности в Арктике не может быть основано на шаблонном политическом регулировании. Государственный подход должен варьироваться исходя из конкретной ситуации.
5. Осознание арктическими лидерами своих целей: признание того, что арктические лидеры способны расставить приоритеты и определить потребности для достижения успеха.
6. Принятие решений с опорой на местные сообщества: компетенции местных властей должны признаваться и учитываться при принятии решений, затрагивающих интересы местных сообществ.
7. Уверенность в компетенциях: эффективное партнёрство построено на привнесённых компетенциях, но оно также должно признавать наличие пробелов в компетенциях, которые следует заполнять.
8. Уважение и соблюдение соглашений: подписание соглашений означает лишь начало партнёрства. Стороны должны регулярно напоминать друг другу о соглашениях, следовать духу и букве их положений, признавать потребности друг друга, выполнять свои обязательства, стремиться к значительному прогрессу в реализации соглашений, избегать задержек при разрешении споров и привлекать партнёров в любое обсуждение о необходимости внесения изменений в соглашения.
9. Уважение знаний коренных народов: традиционное знание должно приниматься в расчёт в процессе исследований, планирования и принятия решений в той же степени, в какой принимается и западная наука.

Источник: Mary Simon, Minister's Special Representative on Arctic Leadership, A New Shared Arctic Leadership Model, март 2017 г. (<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1492708558500/1492709024236>).

Формулировки совместных американо-канадских заявлений в марте и декабре 2016 г. отразили политические интересы Канады в Арктике. В то же время в администрации Трампа они вызвали значительно меньше энтузиазма, чем в команде Обамы. Как заметил эксперт Джон Хиггинботам (John Higginbotham), «совместное заявление обозначило финальную попытку Обамы, используя свои полномочия, официально закрепить своё видение проблем изменения климата, устойчивого развития и охраны окружающей среды в Арктике. Эта попытка осталась, к сожалению, без поддержки Конгресса и его преемника на посту президента США». Во время своей предвыборной кампании Трамп обещал «существенно пересмотреть политику Обамы в области изменения климата, охраны окружающей среды и зарубежного капиталовложения», подвергая Канаду риску понести «побочный ущерб от американских мер». Хиггинботам предположил, что Канада столкнулась с необходимостью «просвещения администрации Трампа о важности тесного сотрудничества с Канадой по арктическим вопросам, представляющих общий интерес, ввиду обширности, удалённости, ресурсного потенциала региона, а также истории партнёрства и общих ценностей». Ключевые сферы сотрудничества включают развитие транспортной и добычной инфраструктуры, модернизацию Командования воздушно-космической обороны Северной Америки (НОРАД) и совершенствование навигационных систем³⁷. С учётом напряжённости в двухсторонних отношениях в области торговли и по некоторым другим вопросам, Арктика не занимала приоритетное место в канадско-американской повестке дня. Совместное заявление, подписанное президентом Трампом и премьер-министром Трюдо на их встрече в феврале 2017 г., не содержало упоминаний Арктики, хотя и отметило партнёрство «незаменимых союзников по обороне Северной Америке и других регионов мира в рамках деятельности НАТО и других многосторонних форматов», а НОРАД был охарактеризован как пример «успеха наших взаимных усилий»³⁸.

Роль Арктики в оборонной политике Канады

Усилия Департамента Национальной обороны по совершенствованию системы выявления угроз, анализа сложной обстановки в области безопасности и адаптации к быстро меняющимся условиям направлены на единую конечную цель: обеспечить эффективность канадских Вооружённых Сил во время реальных операций. Вооружённые Силы Канады нацелены на достижение

результатов, будь это спасение людей, терпящих бедствие в суровых условиях канадской Арктики, взаимодействие с партнёрами по реагированию на природные катаклизмы внутри страны или за рубежом, или ведение боевых действий с целью поразить потенциальных противников или защитить местное население от внешней угрозы в рамках деятельности ООН или других миротворческих операций.

*Департамент Национальной обороны Канады,
Стратегия Канады в области обороны
«Strong, Secure, Engaged», с. 81.*

Какую роль будут играть канадские Вооружённые Силы, а также другие государственные департаменты и службы в обеспечении военной и невоенной безопасности Арктики в условиях меняющейся политической, стратегической, социально-экономической и природно-климатической ситуации в регионе?

В своей предвыборной программе 2015 г. либералы пообещали поддерживать текущий уровень расходов на национальную оборону и сохранить «акцент на наблюдении и контроле за канадской территорией и в том числе точками доступа в арктический регион», а также «увеличить штат канадских рейнджеров»³⁹. Правительство Трюдо не отказалось от обещанных инвестиций Харпера в расширение оборонных возможностей в Арктике и, более того, увеличило их. Канадская оборонная политика, принятая в июне 2017 г. «*Strong, Secure, Engaged*» (далее – *Стратегия*), подтверждает, что Арктика остается регионом, представляющим особый интерес. «Для достижения эффективности в непредсказуемой и сложной обстановке в области безопасности» Стратегия закрепила необходимость «увеличить военное присутствие в Арктике в долгосрочной перспективе и установить сотрудничество с арктическими партнёрами»⁴⁰.

Оборонная стратегия повторяет традиционное видение Арктики как региона, в котором происходят серьёзные изменения. Как отмечается в Стратегии, «арктический регион представляет собой место пересечения важных вопросов изменения климата, международной торговли и глобальной безопасности». Однако вместо продвижения тезиса о неизбежной конкуренции или нарастающем конфликте в регионе, документ подчёркивает, что «арктические страны имеют многолетний опыт сотрудничества по вопросам экономического развития, охраны окружающей среды и безопасности, в том числе на площадке Арктического совета, который является ключевым форумом сотрудничества в регионе. Все арктические государства неизменно заинтересованы в продолжении продуктивного взаимодействия»⁴¹.

Последнее утверждение предполагает, что Россия (охарактеризованная в документе как страна, «намеревающаяся проверить на прочность безопасность в регионе», ситуация вокруг которой стала в определённой степени вновь характеризоваться «конкуренцией между мировыми державами») не обязательно будет угрожать стабильности в Арктике, учитывая её особые интересы в регионе. Соответственно, основные драйверы изменений в Арктике, согласно Стратегии, обуславливают увеличение рисков в области «мягкой» безопасности, а не в оборонной сфере. Это соотносится с логикой, которая утвердилась в оборонном планировании за последнее десятилетие⁴²:

Изменение климата наряду с технологическим прогрессом, ведут к расширению доступа в Арктику. Десять лет назад лишь немногие государства и компании имели возможность работать в регионе. Сегодня поучаствовать в освоении открытой Арктики желают государства и предприятия со всего мира. Как ожидается, со временем это стремление вызовет соответствующий рост коммерческой активности, исследований и туризма в северных регионах Канады. Увеличение активности также потребует расширения возможностей Канады по обеспечению безопасности, поиску и спасанию, реагированию на природные или антропогенные катастрофы⁴³.

В контексте призыва «быть сильным дома» Стратегия отмечает, что канадские Вооружённые Силы будут «поддерживать прочный потенциал по реагированию на всевозможные внутренние нештатные ситуации, в частности, оказывая, при необходимости, военную поддержку гражданским службам и правоохранительным органам, участвуя в быстром реагировании на аварийные ситуации, а также оказывая поддержку в операциях по поиску и спасанию». Конечной целью реализации заложенных основ видится «улучшение мобильности канадских Вооружённых Сил и их возможностей функционирования на Крайнем Севере», а также «расширение присутствия в Арктике на долгосрочный период». Но под этим не понимается присутствие ради присутствия. Напротив, «канадцы могут быть уверены в том, что Вооружённые Силы будут всегда готовы служить на благо жителей страны во всех частях Канады и будут бесперебойно следить за обстановкой в воздухе, на земле и на море в регионе общей протяжённостью в 10 миллионов квадратных километров, обеспечивая своевременное и эффективное реагирование на кризисные ситуации»⁴⁴.

Для достижения поставленных целей в области национальной безопасности канадская оборонная стратегия отводит особое место

«общегосударственному» подходу. Как отмечается в Стратегии, «осуществляя деятельность в канадской Арктике, мы часто сотрудничаем с федеральными, территориальными и местными партнёрами. Мы будем оптимально использовать свои новые возможности для развития потенциала общегосударственных партнёров всех уровней, чтобы оказать им поддержку при реализации своих полномочий на Севере и более широких задач канадского правительства в арктическом регионе»⁴⁵. Это соотносится с формулировками предыдущих стратегий и оперативных документов Департамента обороны за последние десять лет, которые подчёркивали необходимость поддержки таких операций, как поиск и спасание, реагирование на аварийные ситуации на транспорте, стихийные бедствия, пандемии, обеспечение жизненно необходимыми продуктами (питьевой водой, энергией, топливом), противодействие организованной преступности, разведывательной деятельности иностранных государств и негосударственных структур, отражение атак на критическую инфраструктуру, противодействие угрозам продовольственной безопасности, охотничьему промыслу местных жителей, и реагирование на другие ситуации в сфере судоходства и добычи ресурсов⁴⁶. В соответствии с направленностью более широкой общей арктической политики Канады, Стратегия также подчёркивает, что «коренные народы проживают в самом сердце канадского Севера» и отмечает необходимость «расширить и углубить наши взаимоотношения с этими сообществами, в частности посредством работы канадских рейнджеров». Это также предполагает «вовлечение местных сообществ в проведение регулярных операций и учений»⁴⁷ – практика, устоявшаяся в последние десять лет и соотносящаяся с идеей Мэри Саймон и других северных лидеров наделить местное население расширенными полномочиями⁴⁸.

Оборонная политика Канады также обозначила текущие и новые планы финансирования арктической материально-технической базы для трёх видов войск, которые будут интегрированы в единый подход «система систем» арктического наблюдения, включая воздушные, сухопутные, морские и космические ресурсы, связанные между собой современными технологиями⁴⁹. Определив основную сложность Королевских Военно-Морских Сил Канады в виде «необходимости функционировать в Арктике совместно с Береговой Охраной и союзниками», правительство подтвердило планы по закупке пяти-шести патрульных кораблей для арктического региона (Arctic and Offshore Patrol Ships) в целях «обеспечения вооружённого наблюдения за обстановкой в канадских водах, в том числе в Арктике. Патрульные корабли обеспечат охрану суверенитета в сотрудничестве с партнёрами, внутри страны и за рубежом и информирование

правительства Канады о ситуации в канадских водах»⁵⁰. Канадская армия получит «наземные машины нового типа, способные работать в условиях Арктики» (вездеходы, снегоходы и более крупные гусеничные полуамфибные средства) для улучшения возможностей функционирования на Севере⁵¹. Для выполнения совместных задач в области разведки и наблюдения Королевские Военно-Воздушные Силы Канады будут реализовывать «коммуникационные решения, специально разработанные для арктической среды», а также использовать новый канадский многофункциональный самолёт взамен патрульного самолёта морской авиации дальнего действия CP-140 «Аврора» и новые системы коммуникаций и наблюдения космического базирования⁵². Расширяя действующее финансирование арктических ресурсов (описанных в данной книге), эти новые ресурсы, транспортные средства и коммуникационные системы должны служить ключевыми факторами совершенствования инфраструктуры в сфере обороны и безопасности.

Вместо заявлений в духе унилатерализма о потребностях Канады в независимом обеспечении своих интересов в Арктике (предполагающие потенциальные угрозы суверенитету), Стратегия признаёт совместимость нужд охраны суверенитета с международным сотрудничеством. В документе отмечается, что «Канада намерена и дальше осуществлять свой суверенитет на канадском Севере в полной мере, отслеживать военную активность в регионе и при необходимости проводить оборонные и учебные мероприятия». При этом «акцент Канады на разведке и мониторинге в канадской Арктике будет дополнен тесным сотрудничеством с некоторыми арктическими партнёрами, включая США, Норвегию и Данию, в целях более эффективного наблюдения за обстановкой во всём арктическом регионе»⁵³. Намерение «модернизировать систему реагирования на Севере и элементы НОРАД» связано с долгосрочными двухсторонними оборонными договорённостями между Канадой и США о проведении совместного мониторинга и контроля воздушных и морских подходов к континенту⁵⁴. Стратегия также подчёркивает, что хотя восемь арктических государств (Канада, США, Дания/Гренландия, Исландия, Норвегия, Швеция, Финляндия и Россия) «по праву остаются ключевыми игроками в Арктике, Канада признаёт растущий интерес неарктических государств и организаций и будет сотрудничать со всеми заинтересованными партнёрами в целях продвижения общих интересов в сфере безопасности»⁵⁵.

Осторожно признавая права и интересы России как арктического государства, оборонная стратегия в то же время отмечает её роль в возрождении глобальной конкуренции мировых держав и наступлении вытекающих из этого побочных последствий для мира и

безопасности⁵⁶. Как отмечается в Стратегии в разделе «Межгосударственное соперничество», непосредственно предшествующем рассуждениям о меняющейся Арктике, «союзники по НАТО и другие государства-единомышленники изучают возможности противодействия широкому спектру вызовов международной безопасности путём поддержания обычных видов вооружения, которые могут быть использованы в случае конфликта с “практически равным” по силе противником». Замечая, что «НАТО также уделяет повышенное внимание возможностям России проецировать силу из своих арктических пространств в Северную Атлантику и бросить вызов коллективной обороне НАТО», в документе поясняется, что «Канада и её союзники по НАТО дают понять о своей готовности к противодействию и обороне против любой потенциальной угрозы, в том числе на морских путях и районах доступа к территории союзников в Северной Атлантике»⁵⁷. Несмотря на возражения Канады против выраженного вовлечения НАТО в арктические дела, высказываемые ей в течение прошедшего десятилетия⁵⁸, включение такой формулировки,

Таблица 10.2 Усиление возможностей в Арктике

Для усиления возможностей Вооружённых Сил Канады функционировать в Арктике и адаптироваться к изменениям в области безопасности, оборонное ведомство:

106. усилит мобильность и присутствие Вооружённых Сил Канады на канадском Севере в целях проведения операций и учений, а также способность Вооружённых Сил демонстрировать силу в регионе.
107. включит Зону Оpoznавания Противовоздушной Обороны Канады (Canadian Air Defence Identification Zone) в суверенное воздушное пространство страны.
108. усилит и расширит подготовку и эффективность канадских рейнджеров для улучшения их функциональных возможностей в рамках Вооружённых Сил Канады.
109. будет сотрудничать с США по вопросам развития новых технологий для улучшения контроля и наблюдения за обстановкой в Арктике, в частности, по вопросу обновления системы реагирования на Севере.
110. проведёт совместные учения с арктическими союзниками и партнёрами и поддержит укрепление осведомлённости о ситуации и обмен информацией в Арктике, в том числе с НАТО.

Источник: Оборонная стратегия Канады «Strong, Secure, Engaged», сс. 20, 113.

а также обязательство «поддерживать меры по повышению осведомлённости о ситуации и обмену информацией в Арктике, в том числе с НАТО»⁵⁹, сигнализируют о значительном сдвиге в официальной позиции.

Заключение

Важные вопросы и дискуссии, связанные с намерениями России и возрождением ею оборонных мощностей в Арктике, ролью НАТО в регионе и долгосрочными отношениями между США и Канадой в сфере обороны континента, не должны отодвигать проблемы «мягкой» безопасности на второй план. Учитывая многосторонний характер возникающих в Арктике вызовов, правительство Канады сумело закрепить определение арктической безопасности, выходящее за пределы традиционного подхода с акцентом на военные конфликты и охватывающее более широкий спектр проблем человеческой и экологической безопасности – вопросы, являющиеся, согласно мнению представителей правительства и северных сообществ, наиболее актуальными в сфере безопасности в Арктике⁶⁰.

Как было отмечено выше, в 2016 г. правительство Трюдо заявило о своём намерении обновить Северную стратегию Канады 2009 г. и Заявление о канадской арктической внешней политике 2010 г., заменив их новыми основами политики Канады в Арктике и на Севере, которые бы охватили как внутрисударственные, так и международные аспекты. «Общегосударственный подход», соотносимый с принципом совместного развития с жителями Севера, правительствами территорий и провинций, «первыми народами», инуитами и метисами, предусматривает беспрецедентный масштаб сотрудничества по разработке дальнейших мер развития Арктики с 33 федеральными органами власти, а также с местными жителями и другими заинтересованными партнёрами. Хотя Стратегия всё ещё находится на стадии принятия, в ходе обсуждений были утверждены шесть главных тематических областей:

- Образование, развитие навыков и повышение компетентности откроют новые экономические возможности;
- Финансирование развития социальной, транспортной, энергетической и коммуникационной инфраструктуры обеспечит реализацию приоритетных задач;
- Изменение климата является реальностью в канадской Арктике, которая оказывает влияние на все области деятельности;
- Наука и традиционное знание могут и должны быть использованы совместно;

- Внутригосударственные и международные аспекты не могут рассматриваться в отдельности;
- Обеспечение военной и невоенной безопасности связано с экономическим, социальным и экологическим благосостоянием северян.

Все эти тематические области составляют элементы общего подхода, при котором благосостояние местных жителей и сообществ находится в центре внутренней и внешней политики Канады в Арктике. Соответственно, сотрудничество и партнёрство основаны на идеях о том, что живущие в Арктике канадцы находятся в наиболее оптимальном положении для принятия решений в затрагивающих непосредственно их областях, что партнёрство между коренными народами и государством является ключевым фактором эффективной реализации социально-экономических задач и совместного управления и что экономическое развитие Арктики должно служить на благо жителям Севера.

В целом, Канада сохраняет стремление сотрудничать с соседями по региону для поддержания Арктики в качестве зоны мира и стабильности. Хотя увеличение судоходства и активизация неарктических стран в регионе приносит риски в области безопасности, размывая границы между сферами безопасности, торговли, инвестиций, экономическим развитием и внешней политикой, управление в регионе остаётся продуманным и надёжным. Арктический совет, Конвенция ООН по морскому праву, Полярный кодекс, Рамочная конвенция ООН об изменении климата, Конвенция по биологическому разнообразию и Международная морская организация обеспечивают важные механизмы взаимодействия с другими арктическими и нерегionalными государствами. Кроме того, несмотря на текущие напряжённые отношения с Россией, мы продолжаем сотрудничать с ней в рамках Арктического совета по таким областям взаимных интересов, как продовольственная безопасность, наука, исследование вечной мерзлоты и подготовка к аварийному реагированию (включая поиск и спасание, ликвидацию последствий стихийных бедствий и разливов нефти). Поскольку Канада позиционирует себя как «глобального лидера в Арктике», она не сможет игнорировать происходящее в другой части Крайнего Севера и необходимость соотносить свою арктическую политику с политикой России, даже если в будущем произойдет усиление стратегической конкуренции и столкновение интересов в других регионах мира.

Примечания

¹ Department of National Defence (DND), *Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy* (2017), 79, <http://dgpapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/docs/canada-defence-policy-report.pdf>.

² См., напр., P. Whitney Lackenbauer and Ryan Dean, *Canada's Northern Strategy under the Harper Conservatives: Key Speeches and Documents on Sovereignty, Security, and Governance, 2005-15* (Calgary: Centre for Military, Strategic and Security Studies/ Arctic Institute of North America, 2016). О видении Харпера см. Klaus Dodds, "We are a Northern Country: Stephen Harper and the Canadian Arctic," *Polar Record* 47:4 (2011): 371-374.

³ Jason Fekete, "Justin Trudeau says Canada 'is back at climate-change meeting,'" *National Post*, 30 November 2015. *Canada's Arctic and Northern Policy Framework*

⁴ Liberal Party of Canada, "A New Plan for Canada's Environment and Economy" (August 2015), <https://www.liberal.ca/files/2015/08/A-new-plan-for-Canadas-environment-and-economy.pdf>.

⁵ Tahnee Prior and Whitney Lackenbauer, "COP21: Why Are We Leaving the Arctic Out in the Cold?" *Nunatsiaq News*, 2 December 2015.

⁶ "U.S.-Canada Joint Statement on Climate, Energy, and Arctic Leadership," 10 March 2016.

⁷ Prime Minister of Canada, "Ministerial Mandate Letters," <http://pm.gc.ca/eng/ministerial-mandate-letters>.

⁸ Gloria Galloway, "Canada drops opposition to UN indigenous rights declaration," *Globe and Mail*, 9 May 2016;

⁹ Ken Coates and Bill Favel, "Embrace of UNDRIP Can Bring Aboriginal Canada and Ottawa Closer Together," *iPolitics*, 19 May 2016, <http://www.macdonaldlaurier.ca/embrace-of-undrip-can-bring-aboriginalcanada-and-ottawa-closer-together-ken-coates-and-blaine-favel-for-ipolitics/>.

¹⁰ См., напр., Mary Simon, "Militarization and the Aboriginal Peoples," in *Arctic Alternatives: Civility or Militarism in the Circumpolar North*, ed. F. Griffiths (Toronto: Science for Peace/Samuel Stevens, 1992), 55-67; и Mary Simon, "Does Ottawa's Focus Look Backwards," *Nunatsiaq News*, 11 April 2008.

¹¹ Mary Simon, Interim Report on the Shared Arctic Leadership Model, 31 October 2016, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1481656672979/1485800424490>.

¹² Lee Berthiaume, "Canada ready to re-engage with Russia, Iran, despite differences, Dion says," *Ottawa Citizen*, 11 November 2015.

¹³ В январе 2016 г. Дион повторил, что Канада надеется восстановить диалог с Россией, несмотря на её военную агрессию на Украине, назвав Арктику регионом, в котором Канаде выгодно взаимодействие со своим полярным соседом. Scott Borgerson and Michael Byers, "The Arctic Front in the Battle to Contain Russia," *Wall Street Journal*, 8 March 2016. См. также Matthew Fisher, "Allies wait for great defence commitment from Canada while Russia militarizes the Arctic," *National Post*, 4 February 2016; и Eva Salinas & Hannah Hoag [in

conversation with Rob Huebert and Heather Exner-Pirot], “Canada Wants to Reopen Dialogue with Russia,” *Arctic Deeply*, 17 February 2016, <https://www.newsdeeply.com/arctic/articles/2016/02/17/canada-wantsto-reopen-dialogue-with-russia>.

¹⁴ См., напр., Kari Roberts, “Why Russia will Play by the Rules in the Arctic,” *Canadian Foreign Policy Journal* 21:2 (2015): 112-128; Adam Lajeunesse and P. Whitney Lackenbauer, “Canadian Arctic Security: Russia’s Not Coming,” *OpenCanada/Arctic Deeply*, 19 April 2016, <https://www.open-canada.org/features/canadian-arctic-security-russias-not-coming/>; и Lackenbauer, “Canada & Russia: Toward an Arctic Agenda,” *Global Brief* (Summer 2016): 21-25.

¹⁵ См., напр., Kathleen Harris, “Canada to expel 4 Russian diplomats, reject credentials of 3 more,” CBC news, 26 March 2018, <https://www.cbc.ca/news/politics/canada-russia-diplomats-sanctions-1.4593062>.

¹⁶ См. P. Whitney Lackenbauer and Rob Huebert, “Premier Partners: Canada, the United States and Arctic Security,” *Canadian Foreign Policy Journal* 20:3 (Fall 2014): 320-33.

¹⁷ See Canada, *Iqaluit 2015: Development for the People of the North—Results Achieved during Canada’s Arctic Council Chairmanship, 2013-2015* (Ottawa: Minister of Foreign Affairs, 2015); Heather Exner-Pirot, “Canada’s Arctic Council Chairmanship (2013-2015): A Post-Mortem,” *Canadian Foreign Policy Journal* 22:1 (2016): 84-96; и P. Whitney Lackenbauer, “Conceptualizing ‘One Arctic’ as the ‘Canadian Arctic’? Situating Canada’s Arctic Council Chairmanship (2013-15),” in *One Arctic: The Arctic Council and Circumpolar Governance*, ed. P. Whitney Lackenbauer, Heather Nicol, and Wilfrid Greaves (Ottawa: Canadian Arctic Resources Committee / Centre on Foreign Policy and Federalism, 2017), 46-78. Тема безопасности судоходства в Арктике основана на рекомендациях Совета *Arctic Marine Shipping Assessment* (2009), а также работе таких организаций, как ИМО, в которой Канада и другие страны разрабатывали Полярный Кодекс, вступивший в силу 1 января 2017 г. Эти инициативы отражают позицию Канады о необходимости защиты природной среды Арктики, а также её интересы как морской державы и прибрежного арктического государства, стремящегося развивать судоходство в своих водах при условии следования национальным и международным правилам и требованиям.

¹⁸ “U.S.-Canada Joint Statement on Climate, Energy, and Arctic Leadership,” 10 March 2016, <http://www.pm.gc.ca/eng/news/2016/03/10/us-canada-joint-statement-climate-energy-and-arctic-leadership#sthash.XjRoT2R7.dpuf>

¹⁹ Sima Sahar Zerehi, “Trudeau-Obama shared Arctic leadership model a hit with Inuit and environmental groups,” CBC News, 11 March 2016, [http://www.cbc.ca/news/canada/north/trudeau-obama-washington-visit-arcticpromises-](http://www.cbc.ca/news/canada/north/trudeau-obama-washington-visit-arcticpromises-1.3486076)

1.3486076.

²⁰ Simon, Interim Report on the Shared Arctic Leadership Model.

²¹ “Canada’s Oceans Protection Plan: What it means for Canada’s regions,” 7 November 2016, <http://pm.gc.ca/eng/news/2016/11/07/canadas-oceans-protection-plan-what-it-means-canadas-regions>.

²² “Oceans Protection Plan: Creating Stronger Indigenous Partnerships and Engaging Coastal Communities,” 7 November 2016, <http://pm.gc.ca/eng/news/2016/11/07/canadas-oceans-protection-plancreating-stronger-indigenous-partnerships-and>.

²³ “United States-Canada Joint Arctic Leaders’ Statement,” 20 December 2016, <http://pm.gc.ca/eng/news/2016/12/20/united-states-canada-joint-arcticleaders-statement>.

²⁴ См. также Louie Porta, Erin Abou-Absi, Jackie Dawson, and Olivia Mussells. “Shipping Corridors as a Framework for Advancing Marine Law and Policy in the Canadian Arctic.” *Ocean & Coastal Law Journal* 22 (2017): 63-84.

²⁴ См. также Louie Porta, Erin Abou-Absi, Jackie Dawson, and Olivia Mussells. “Shipping Corridors as a Framework for Advancing Marine Law and Policy in the Canadian Arctic.” *Ocean & Coastal Law Journal* 22 (2017): 63-84.

²⁵ «Последние области, покрытые льдом» (“last ice areas”) – акватории и территории островов, находящиеся в высоких широтах канадской Арктики (севернее пролива Ланкастера) и северной части Гренландии, а также Северный Полюс.

²⁶ Совместное заявление лидеров Канады и США подчёркивает, что «с учётом соответствующих международно-правовых обязательств США и Канады по защите и сохранению морской среды, данные меры также соотносятся с задачами различных международных механизмов в отношении загрязнения морской среды, в частности с целями Международной конвенции по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г., Соглашения о сотрудничестве в сфере готовности к разливам нефти и реагированию на них в Арктике 2013 г., а также Совместного канадско-американского аварийного плана на случай загрязнения морской среды. Более того, в отношении районов в море Бофорта, где Канада и США до сих пор не достигли договорённости о делимитации морских пространств, данные меры не затрагивают позиции сторон по делимитации и основаны на сдержанности и принципе ненанесения вреда будущим переговорам по этому вопросу».

²⁷ INAC, “FAQs on Actions being taken under the Canada-US Joint Arctic Statement,” 20 December 2016, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1482262705012/1482262722874>.

²⁸ INAC, “FAQs on Actions.”

²⁹ См. Peter Taptuna’s comments in John Van Dusen, “Nunavut, N.W.T. premiers slam Arctic drilling moratorium,” CBC News North, 22 December 2016, <http://www.cbc.ca/news/canada/north/nunavut-premier-slamsarctic-drilling-moratorium-1.3908037>. See also Rob Huebert, “Trudeau’s Arctic Oil Decision a Fresh Example of Canada Ignoring the North,” *Globe and Mail*, 6

January 2017; and “Northern Premiers want a say in Trudeau’s New Arctic Policy,” *Nunatsiqa News*, 30 January 2017.

³⁰ Heather Exner-Pirot, “Six Takeaways from this Week’s U.S.-Canada Joint Arctic Statement,” *Arctic Deeply*, 22 December 2016, <https://www.opencanada.org/features/six-takeaways-weeks-us-canada-joint-arctic-statement/>.

³¹ Exner-Pirot, “Six Takeaways.”

³² Mary Simon, Minister’s Special Representative on Arctic Leadership, *A New Shared Arctic Leadership Model*, March 2017, <https://www.aadncaandc.gc.ca/eng/1492708558500/1492709024236>.

³³ См., напр.: Lisa Williams, “Canada, the Arctic, and Post-National Identity in the Circumpolar World,” *Northern Review* 33 (2011): 113-31; Whitney Lackenbauer, “Harper’s Arctic Evolution,” *Globe and Mail*, 20 August 2013; Petra Dolata, “A New Canada in the Arctic? Arctic Policies under Harper,” *Études canadiennes* 78 (2015): 131-154; Wilfrid Greaves, “Thinking Critically About Security and the Arctic in the Anthropocene,” *The Arctic Institute* (22 March 2016), <http://www.thearcticinstitute.org/thinking-critically-about-securityand-the-arctic-in-the-anthropocene/>; и Heather Nicol, “Ripple Effects: Devolution, Development and State Sovereignty in the Canadian North,” in *Future Security of the Global Arctic: State Policy, Economic Security and Climate*, ed. Lassi Heininen (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016), 99-120.

³⁴ См. P. Whitney Lackenbauer and Ryan Dean, eds., *Canada’s Northern Strategy under the Harper Conservatives: Key Speeches and Documents on Sovereignty, Security, and Governance, 2006-15*, Documents on Canadian Arctic Sovereignty and Security (DCASS) No. 6 (Calgary and Waterloo: Centre for Military, Strategic and Security Studies/Centre on Foreign Policy and Federalism/Arctic Institute of North America, 2016).

³⁵ Address by Parliamentary Secretary Goldsmith-Jones, on behalf of Minister Dion, marking the 20th anniversary of the Arctic Council, Ottawa, 29 September 2016, <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=1131189>.

³⁶ “The Arctic Council at 20 Years: More Necessary than Ever,” address by Parliamentary Secretary Pamela Goldsmith-Jones at Arctic Circle Assembly, Reykjavik, Iceland, 8 October 2016, <http://news.gc.ca/web/articleen.do?nid=1139819>.

³⁷ John Higginbotham, “Perspective on the US-Canada Statement on the Arctic,” *Centre for International Governance Innovation*, 9 January 2017, <https://www.cigionline.org/articles/perspective-us-canada-statement-arctic>.

³⁸ 38 White House, “Joint Statement from President Donald J. Trump and Prime Minister Justin Trudeau,” 13 February 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/13/joint-statement-president-donald-j-trump-and-primeminister-justin>. Andrea Charron, “North American Aerospace Defense Command and the Arctic: Beyond the Santa Tracker,” in *North of 60: Toward a Renewed Canadian Arctic Agenda*, ed. John Higginbotham and Jennifer Spence (Waterloo: Centre for International Governance Innovation, 2016), 83-88.

³⁹ Liberal Party of Canada, “Defence Platform [2015],” <https://www.liberal.ca/realchange/royal-canadian-navy/>, last accessed 21 October 2015.

⁴⁰ DND, *Strong, Secure, Engaged*, 14.

⁴¹ DND, *Strong, Secure, Engaged*, 50. Большинство учёных в Канаде, похоже, едины в отношении перспектив «войны за ресурсы» или «войны за суверенитет», проистекающих из спорных вопросов в Арктике. Сторонники позиции о «суверенитете на тонком льду» в основном отказались от своих прежних аргументов о том, что канадский суверенитет пострадает в результате климатических изменений и давления из-за рубежа. Напротив, экспертные рассуждения о потенциальном конфликте теперь дополняются доводами о том, как международные события (такие как агрессия России на Украине) может оказать побочный эффект в Арктике или как нерегиональные государства и игроки могут подвергнуть риску суверенитет и безопасность Канады. См., напр., Rob Huebert, “Why Canada, US Must Resolve their Arctic Border Disputes,” *Globe and Mail*, 21 October 2014; Huebert, “How Russia’s Move into Crimea Upended Canada’s Arctic Strategy,” *Globe and Mail*, 2 April 2014; Huebert, “Is Canada Ready for Russia’s Hardball Approach to the North Pole,” *Globe and Mail*, 30 January 2014; Derek Burney and Fen Osler Hampson, “Arctic Alert: Russia is Taking Aim at the North,” *Globe and Mail*, 9 March 2015; Michael Byers, “The Northwest Passage Dispute Invites Russian Mischief,” *National Post*, 28 April 2015; Chris Sorensen, “The World’s First Ice-Busting Yachts Open the High Arctic,” *Maclean’s*, 30 December 2015; Scott Borgerson and Michael Byers, “The Arctic Front in the Battle to Contain Russia,” *Wall Street Journal*, 8 March 2016. Менее алармистский подход к России можно найти в Adam Lajeunesse and Whitney Lackenbauer, “Canadian Arctic Security: Russia’s Not Coming,” *Arctic Deeply*, 14 April 2016, <https://www.opencanada.org/features/canadian-arctic-security-russias-not-coming>.

⁴² См., например, P. Whitney Lackenbauer and Adam Lajeunesse, “The Canadian Armed Forces in the Arctic: Building Appropriate Capabilities,” *Journal of Military and Strategic Studies*, 16/4 (March 2016): 7-66; and Lackenbauer and Lajeunesse, “The Emerging Arctic Security Environment: Putting the Military in its (Whole of Government) Place,” in *Whole of Government through an Arctic Lens*, P. Whitney Lackenbauer and Heather Nicol eds. (Antigonish: Mulroney Institute on Government, 2017), 1-36.

⁴³ DND, *Strong, Secure, Engaged*, 51.

⁴⁴ DND, *Strong, Secure, Engaged*, 60.

⁴⁵ DND, *Strong, Secure, Engaged*, 80.

⁴⁶ См., напр., Lackenbauer and Lajeunesse, “Canadian Armed Forces in the Arctic,” and Lackenbauer, “From ‘Defending Sovereignty’ to Comprehensive Security in a Whole of Government Framework: Government Narratives of Arctic Sovereignty and Security in the Harper Era” in *Understanding Sovereignty and Security in the Circumpolar Arctic*, eds. Wilfrid Greaves and P. Whitney Lackenbauer (forthcoming 2019).

⁴⁷ DND, *Strong, Secure, Engaged*, 80.

⁴⁸ См., напр., Paul Kaludjak, “The Inuit Are Here, Use Us,” *Ottawa Citizen*, 18 July 2007; Inuit Tapiriit Kanatami, *Nilliajut: Inuit Perspectives on Security, Patriotism and Sovereignty* (Ottawa: Inuit Qaujisarvingat, 2013); и Walter & Duncan Gordon Foundation, *National Roundtable on Arctic Emergency Preparedness: Report of Proceedings* (Toronto: Munk-Gordon Arctic Security Program, 2014).

⁴⁹ DND, *Strong, Secure, Engaged*, 80; а также 15, 39, 64.

⁵⁰ DND, *Strong, Secure, Engaged*, 35.

⁵¹ DND, *Strong, Secure, Engaged*, 37, 102, 109.

⁵² DND, *Strong, Secure, Engaged*, 39, 64, 65, 71, 71, 109, 110, 111.

⁵³ DND, *Strong, Secure, Engaged*, 90.

⁵⁴ DND, *Strong, Secure, Engaged*, 80. См. также Lackenbauer and Huebert, “Premier Partners.”

⁵⁵ DND, *Strong, Secure, Engaged*, 90. Учитывая традиционную позицию Канады, согласно которой её суверенитет в Арктике надёжно обеспечен, изменение её взгляда на права и роли арктических государств в региональном управлении вряд ли изменится. Принимая во внимание то, что Премьер-министр Трюдо подверг критике своего предшественника за политизацию научно-обоснованного юридического процесса установления внешних границ континентального шельфа Канады в Арктике, Оттава, вероятно, будет акцентировать внимание на открытости, транспарентности, верховенстве права и научной обоснованности принимаемых решений при проведении процесса установления границ расширенного континентального шельфа в соответствии со ст. 76 Конвенции по морскому праву. См. Elizabeth Riddell-Dixon, *Breaking the Ice: Canada, Sovereignty, and the Arctic Extended Continental Shelf* (Toronto: Dundurn, 2017). Кроме того, маловероятно, что Либеральное правительство впадёт в алармизм, предполагающий, что военные угрозы будут означать отход от нашей традиционной позиции в отношении осуществления суверенитета и управления морскими спорами. См., напр., Borgerson and Byers, “Arctic Front in the Battle to Contain Russia”; and Levon Sevunts, “Canada’s defence review and the Arctic,” *Radio Canada International*, 8 April 2016,

<http://www.rcinet.ca/en/2016/04/08/canadas-defence-review-and-the-arctic/>.

⁵⁶ Ernie Regehr, “Arctic Security and the Canadian Defence Policy Statement of 2017,” 31 August 2017, <http://thesimonsfoundation.ca/highlights/arctic-security-and-canadian-defence-policy-statement-2017>.

⁵⁷ DND, *Strong, Secure, Engaged*, 79-80

⁵⁸ Дипломатическая телеграмма США, опубликованная Wikileaks, свидетельствует о том, что Премьер-министр Харпер выступал против включения Арктики в повестку НАТО, предостерегал Генерального секретаря НАТО, что Альянс не должен «играть какой-либо роли» в Арктике и заявлял, что Альянс подталкивают к Арктике те страны, которые хотят иметь влияние в регионе, к которому «не имеют отношения». Канада также, вероятно, просила НАТО изъять Арктику из всех последующих повесток дня. Цитата из John

Iverson, "Canada Under Increasing Pressure to Come Up with Co-ordinated NATO Response to Russia in Arctic," *National Post*, 23 April 2014, <http://news.nationalpost.com/news/canada/canada-under-increasing-pressure-to-come-up-with-co-ordinated-nato-response-to-russia-in-arctic>. Мнения канадских СМИ и экспертов расходятся. Некоторые считают, что Канада должна сохранить такую позицию в отношении НАТО, поскольку вовлечение Альянса настроит Россию против страны (или по крайней мере даст Путину возможность оправдать его заявления об агрессивном настрое Запада к России в Арктике). См., напр., P. Whitney Lackenbauer, "Canada & Russia: Toward an Arctic Agenda," *Global Brief* (Summer/Fall 2016): 21-25. Другие видят в этом возможность большего вовлечения Евросоюза в Арктике в целом. См. Robert W. Murray and Tom Keating, "Containing Russia Should Not Mean Bringing NATO to the Arctic," *Globe and Mail*, 25 April 2014. Третьи обеспокоены, что привлечение НАТО усилит неверное представление, что динамика в регионе (споры о разграничении пространств, континентальном шельфе, доступе к ресурсам и морским путям) приведёт к будущим конфликтам между арктическими государствами. Согласно ещё одному мнению, НАТО должно быть больше вовлечено в Арктике для выработки ответа на возрастающую военную угрозу России и для того, чтобы послужить для неё сильным сдерживающим фактором. См. Aurel Braun, "Canada Needs to Counter Russian Aggression with Arctic Security," Macdonald-Laurier Institute, 25 September 2014, <http://www.macdonaldlaurier.ca/canada-needs-counter-russian-aggression-arctic-security/>; Murray Brewster, "Join Ballistic Missile Defence, Involve NATO in Arctic, Experts Tell Trudeau," *Global News*, 3 November 2015, <http://globalnews.ca/news/2315862/join-ballistic-missile-defence-involve-nato-in-arctic-experts-tell-trudeau/>; Huebert in Levon Sevunts, "Canada's Defence Review and the Arctic," *Radio Canada International*, 8 April 2016, <http://www.rcinet.ca/en/2016/04/08/canadas-defence-review-and-the-arctic/>; Rob Huebert, "How the Warsaw NATO Summit Altered Arctic Security," 18 July 2016, <https://www.newsdeeply.com/arctic/community/2016/07/18/howthe-warsaw-nato-summit-altered-arctic-security>; and Huebert, "NATO, NORAD and the Arctic: A Renewed Concern," in *North of 60: Toward a Renewed Canadian Arctic Agenda*, ed. John Higginbotham and Jennifer Spence (Waterloo: Centre for International Governance Innovation, 2016), 91-99.

⁵⁹ Strong, *Secure, Engaged*, 113.

⁶⁰ P. Whitney Lackenbauer, "Towards a Comprehensive Approach: Defence, Security, and Safety," in *North of 60: Toward a Renewed Canadian Arctic Agenda*, ed. John Higginbotham and Jennifer Spence (Waterloo: Centre for International Governance Innovation, 2016), 43-47.

Российские взгляды на арктическую безопасность

Александр СЕРГУНИН*

Российская стратегия безопасности в Арктике вызывает неоднозначную реакцию как со стороны СМИ, так и представителей академической среды.

Начало кризиса на Украине и военное вмешательство Москвы в конфликт в Сирии способствовали появлению новых обвинений в отношении России как агрессивной и милитаристской державы не только в Восточной Европе и на Ближнем Востоке, но также в Арктике¹.

Согласно некоторым западным аналитикам, в силу экономической слабости и технологической отсталости России, страна полагается на военно-силовые инструменты для защиты своих национальных интересов в Арктике. В более широком смысле, это может неизбежно привести к региональной гонке вооружений, ремилитаризации Крайнего Севера и военному конфликту. Согласно этой логике, аналитики ожидают, что Москва значительно увеличит военную активность и присутствие в регионе, а также ускорит программы военной модернизации на фоне украинского и сирийского кризисов².

Однако эти опасения не стали реальностью. Вместо значительного наращивания военной мощи и активности в регионе, Кремль сделал приоритетом социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ). В то же время,

*Доктор политических наук, профессор международных отношений в Московском государственном институте международных отношений и Санкт-Петербургском государственном университете, Россия

Москва смогла отделить арктическое сотрудничество от текущих противоречий с Западом, тем самым способствуя сотрудничеству с другими региональными участниками.

В данной статье изучается вопрос, является ли Россия ревизионистской державой в Арктике либо действия России могут быть оценены в более позитивном ключе, например, как страны, которая заинтересована в безопасности и стабильности региона и открыта для международного сотрудничества на Крайнем Севере. Перед тем как обратиться к изучению главного исследовательского вопроса, следует проанализировать восприятие Россией региональных угроз и доктринальные основы военной стратегии Москвы в Арктике.

Восприятие угроз и доктрины безопасности

В течение десятилетия после распада СССР Кремль не особо интересовался Арктикой. С окончанием холодной войны регион потерял былую военно-стратегическую значимость для Москвы как зоны потенциальной конфронтации с США/НАТО. Во времена Ельцина экономический потенциал региона был недооценен. Более того, в 1990-е гг. арктические регионы России воспринимались федеральным правительством, скорее, в качестве бремени, либо источника различных социально-экономических проблем, нежели как многообещающий в экономическом плане регион. Москва практически бросила на произвол судьбы регионы Крайнего Севера, которым приходилось надеяться только на себя (или иностранную гуманитарную помощь).

Ситуация стала медленно меняться с начала 2000-х гг., когда общая социально-экономическая ситуация в России улучшилась, и правительство Путина пришло к власти с амбициозным планом по возрождению России. Президент Дмитрий Медведев одобрил первую российскую постсоветскую арктическую стратегию под названием *Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 и дальнейшую перспективу*³. Документ на 6 страницах обозначил следующие российские национальные интересы в регионе: превращение Арктики в стратегическую ресурсную базу страны, преобразование Северного морского пути (СМП) в единую национальную транспортную артерию и создание в регионе зоны мира и международного сотрудничества. Ожидается, что в результате развития северных территорий АЗРФ станет «главной ресурсной базой» в период 2016-2020 гг.

Стратегическая задача в области безопасности была определена как «поддержание необходимого уровня боеспособности войск (сил) общего назначения», усиление Береговой охраны Федеральной службы

безопасности (ФСБ) и пограничного контроля в АЗРФ, установление технического контроля над проливами и устьями рек вдоль всего СМП. Поэтому российским вооружённым силам, расположенным в АЗРФ и организованным под единым командованием (арктическая группировка сил - АГС), было поручено не только защищать территорию, но также охранять российские экономические интересы в регионе. В свою очередь, эта мера потребовала увеличения возможностей Северного флота, который воспринимался (и всё ещё воспринимается) как важный инструмент для демонстрации российских суверенных прав на Крайнем Севере, также как и для защиты экономических интересов страны в регионе.

Хотя документ предназначался главным образом для внутригосударственных нужд (в частности, он был нацелен на установление приоритетов развития АЗРФ), многие иностранные аналитики склонны интерпретировать Стратегию-2008 как «настоящее доказательство» российских ревизионистских намерений в регионе⁴. Как они полагают, планы России по «определению внешних границы АЗРФ», созданию АГС и сети пограничных застав вдоль береговой линии Северного Ледовитого океана служат доказательством российского экспансионизма в регионе. Утверждения Кремля, постоянно повторявшего, что все эти инициативы имеют абсолютно оборонительные цели, были восприняты с большим скептицизмом.

Так как Стратегия-2008 была, скорее, документом общего характера, ей не хватало конкретики. Отдельные положения документа следовало бы уточнить, а его содержание было необходимо регулярно обновлять. 20 февраля 2013 г. президент Владимир Путин одобрил *Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года* (Стратегия-2013)⁵, которая одновременно служила продолжением Стратегии-2008 и вносила в неё обновления. Следует отметить, что этот документ нельзя считать полноценной российской арктической доктриной, так как она относится лишь к АЗРФ, но не ко всему арктическому региону. В этой связи, данный документ можно сравнить с канадской (2009 г.) и норвежской (2006 г.) стратегиями по развитию северных территорий.

Стратегия-2013 имела несколько международных аспектов, включая намерения Москвы юридически определить российский континентальный шельф в Северном Ледовитом океане и подготовить новую заявку в Комиссию по границам континентального шельфа (КГКШ ООН), также как и необходимость в международном сотрудничестве в таких областях, как разведка и добыча природных ресурсов, охрана окружающей среды, сохранение традиционной

экономики коренных народов и культуры. Главной целью документа, однако, прежде всего, было обеспечить доктринальную/концептуальную основу для устойчивого развития АЗРФ. Если говорить вкратце, стратегия была подготовлена для внутригосударственных, нежели международных нужд.

Новая российская стратегия была гораздо более открыта для международного сотрудничества в плане решения многочисленных арктических проблем и обеспечения устойчивого развития региона в целом. Так же как и документ 2008 г., стратегия-2013 подчёркивала национальный суверенитет России над АЗРФ и СМП и призывала к защите национальных интересов страны в регионе. Вместе с этим более традиционным подходом, новая стратегия обозначила довольно внушительный список сфер сотрудничества с потенциальными международными партнёрами. Благодаря этому, Стратегия-2013 стала выглядеть более привлекательной для международной общественности по сравнению с предыдущим документом.

Что касается чисто военных аспектов Стратегии-2013, то в документе были определены следующие задачи:

- обеспечение благоприятного оперативного режима для российских войск, размещенных в АЗРФ, для адекватного противодействия военным рискам и угрозам национальной безопасности России.
- проведение военных учений АГС для повышения её боевой готовности в целях защиты российских интересов в исключительной экономической зоне (ИЭЗ) и сдерживания потенциальных угроз и агрессии против страны.
- совершенствование структуры и состава АГС, обеспечение их современным оружием и инфраструктурой.
- совершенствование системы контроля за воздушным и морским пространствами.
- использование технологий двойного назначения в интересах обеспечения военной безопасности и устойчивого социально-экономического развития АЗРФ.
- завершение гидрографических работ по уточнению границ территориальных вод, ИЭЗ и континентального шельфа РФ⁶.

В общем, стратегия-2013, скорее, подготовила почву для продолжения дискуссий по поводу российского арктического политического курса, чем явила собой исчерпывающую и чётко определенную доктрину. Для того, чтобы стать по-настоящему эффективной национальной стратегией, подобный документ должен быть уточнён, детализирован и инструментализирован в виде

комплекса федеральных законов, правил и целевых программ. Российская арктическая стратегия также должна быть подготовлена для восприятия международной общественностью. Хотя российская арктическая доктрина 2013 г. вполне ясно делала акцент на вопросах «мягкой» безопасности, международная общественность по инерции продолжает воспринимать этот документ как выражение планов Москвы по экспансии на Крайнем Севере.

Украинский кризис повлек за собой важную ревизию концептуальной/доктринальной основы российского национального курса в области безопасности, начиная с российской военной стратегии. 26 декабря 2014 г. президент Владимир Путин одобрил новую версию российской военной доктрины. Хотя Арктика в документе упоминалась лишь раз, примечательно, что впервые защита российских национальных интересов в регионе в мирное время была закреплена за российскими вооружёнными силами⁷. В целом, новая военная доктрина сохранила свой оборонительный характер, однако соседи России (включая соседей в Арктике) по-прежнему сохранили озабоченность по поводу намерений России в регионе.

В июле 2015 г. президент Путин одобрил новую версию морской доктрины России⁸, которая определила Арктику одним из двух регионов (вместе с Северной Атлантикой), где активность НАТО и международная конкуренция за природные ресурсы и морские пути продолжали нарастать и нуждались в «адекватном ответе» России. Согласно документу, военно-морские силы и атомный ледокольный флот следует модернизировать к 2020-м гг.

Президент Путин также одобрил новую национальную стратегию безопасности в конце сентября 2015 г.⁹ Арктика упоминалась в этом документе три раза. Во-первых, регион был назван областью, где международное соперничество за ресурсы в мировом океане может возрасти. Во-вторых, Арктика определялась как важный транспортный/коммуникационный коридор, который является важнейшим для экономической безопасности России. В-третьих, Крайний Север был назван в качестве региона международного сотрудничества, мира и стабильности.

В ноябре 2016 г. президент Путин подписал новую версию *Концепции внешней политики России*¹⁰, в которой Арктика была упомянута два раза. Во-первых, Арктика была описана как регион возможного сотрудничества с Канадой. Во-вторых, она была упомянута в специальном разделе по Крайнему Северу. Документ подчёркнул важность сотрудничества между региональными игроками в таких областях, как устойчивое развитие транспортных систем (включая СМП), разработка природных ресурсов, охрана окружающей среды,

сохранение мира и стабильности. В Концепции также подчёркивалась необходимость усиления региональных многосторонних институтов, таких как Арктический Совет и Совет Баренцева-Евроарктического региона (СБЕР). Документ особенно настаивал на необходимости изолировать Арктику от текущего напряжения между Россией и Западом и предупредить любой военный конфликт в регионе.

В целом, хотя украинский кризис повлиял в какой-то мере на восприятие Москвой угроз в Арктике, он не так значительно изменил общую позицию Кремля в отношении региона, который, согласно российскому руководству, следует сохранять как зону мира и безопасности. Сотрудничество должно быть доминантной парадигмой в этом регионе.

Стратегия «жёсткой» безопасности

Как было упомянуто, радикальный сдвиг в восприятии Россией угроз в арктическом регионе начался с последней четверти столетия. Этот сдвиг происходил от проблем «жёсткой» в сторону «мягкой» безопасности. Сфера «мягкой» безопасности включает обеспечение доступа России к природным ресурсам и транспортным путям в регионе и контроля за ними, борьба с последствиями изменения климата и ликвидацию накопленного экологического ущерба. В то же время некоторые российские стратеги полагают, что различные угрозы безопасности и проблемы в регионе требуют сохранения и дальнейшего развития определенного военного потенциала на Севере. Они отмечают, что текущий украинский кризис негативно повлиял на отношения России с НАТО и его членами. НАТО приостановила программы сотрудничества с Россией, включая контакты между военными и разработку мер доверия в сфере безопасности.

Вопреки пессимистическим ожиданиям, однако, никаких важных изменений в российском восприятии роли военной силы в Арктике не произошло. Военная стратегия Москвы остаётся направленной на достижение трёх главных целей: во-первых, продемонстрировать и укрепить суверенитет России над АЗРФ, включая ИЭЗ и континентальный шельф; во-вторых, защитить свои экономические интересы на Крайнем Севере; и, в-третьих, продемонстрировать, что Россия всё ещё является великой державой и имеет военный потенциал мирового уровня¹¹. Отметим, что российский обычный (неядерный) военный потенциал можно сравнить с военной мощью прибрежных государств (особенно США и Канады).

Деградация советской военной машины в Арктике в 1990-х и начале 2000-х гг. поставила российские ядерные и обычные силы перед необходимостью модернизации для того, чтобы эффективно

противодействовать новым угрозам и вызовам. Главная цель модернизации – сделать российские вооруженные силы в Арктике более компактными, лучше оснащёнными и обученными. Усилия по модернизации российских вооружённых сил успешно стартовали до начала украинского кризиса, а именно с принятием третьей Государственной программы перевооружения (2007-2015 гг.), которая включала ядерный и традиционный компоненты.

Программа модернизации российских стратегических сил на Севере включает обновление флотилии восьми стратегических атомных подводных лодок, причём эта программа началась до украинского кризиса. В настоящее время, только шесть субмарин класса Дельта-IV проходят через процесс модернизации. В будущем новые стратегические атомные субмарины класса «Борей» четвертого поколения планируют заменить подлодки класса «Тайфун» и Дельта IV. Субмарина класса «Борей» *Юрий Долгорукий* находится в составе в Северного флота с января 2013 г. Три остальных подлодки класса «Борей» (*Князь Владимир, Князь Олег и Князь Пожарский*), предназначенные для Северного флота, будут вводиться в строй, начиная с 2020 г.¹²

В отличие от стратегического компонента, украинский кризис сказался на организации и состоянии обычных сил России. В целях реорганизации российских наземных войск в АЗРФ более эффективным способом, было объявлено, что планируется преобразовать мотострелковую бригаду и бригаду морской пехоты, расположенные возле Печенги (Мурманская область) в специальную арктическую бригаду. К 2016 г. военнослужащие этого подразделения должны были быть обучены по особой программе и экипированы специально для осуществления военных операций в Арктике. Как было замечено выше, все обычные силы в АЗРФ должны были быть организованы в АГС под объединённым арктическим командованием¹³.

Украинский кризис и реакция НАТО на российские действия, однако, ускорили некоторые корректировки в российском военном планировании. В то время как две бригады, базирующиеся в Печенге, так и остались в неизменном виде, арктическая бригада была создана раньше запланированного срока (в январе 2015 г.) и размещена в Алакүртти, вблизи финско-российской границы. Учитывая «возросшую военную угрозу НАТО» на Севере, президент Путин решил ускорить создание нового стратегического командования «Север», которое было учреждено в декабре 2014 г. (за три года до запланированного срока). Было объявлено, что вторая арктическая бригада будет сформирована и дислоцирована в Ямало-Ненецком автономной округе за Полярным кругом¹⁴.

Министр обороны России Сергей Шойгу также объявил о планах создания двух новых арктических дивизий береговой обороны к 2018 г. в целях укрепления безопасности СМП. Одну из них предполагалось дислоцировать на Кольском полуострове (в дополнение к существующим военным силам), другую – в восточной Арктике (на Чукотском полуострове). В обязанности новых войск должны были входить отражение потенциальных атак, борьба с саботажем и противовоздушная оборона в районе СМП¹⁵. Новые войска должны будут тесно сотрудничать с правоохранительными органами, такими как Министерство внутренних дел, Национальная гвардия и Пограничная служба. Все эти планы пока остаются нереализованными.

Растущее напряжение между НАТО и Россией вынудило Россию обратить внимание на состояние сил противовоздушной обороны, которые расположены в АЗРФ: на Кольском полуострове, возле Северодвинска (Архангельская область), Чукотке и на нескольких российских островах в Арктике: на Новой Земле, Земле Франца Иосифа, Новых Сибирских островах и острове Врангеля. Были восстановлены некоторые старые советские аэродромы и военные базы в регионе. Эти силы, имеющие на вооружении (помимо всего прочего) ракетные системы береговой обороны РС-26 Рубеж, системы противовоздушной обороны С-300 и артиллерийский зенитный комплекс Панцирь-С 1¹⁶, были объединены в единую оперативную группу в октябре 2014 г. Меры по усилению военного потенциала Москвы в регионе включают создание новых военно-воздушной и противовоздушной армий, включая полки, вооружённые самолётами-перехватчиками МиГ-31, системами ПВО С-400 (на замену системы С-300) и радиолокационные станции¹⁷. Одной из целей этой программы является восстановление сплошного радарного покрытия вдоль северного побережья России, которое было утеряно в 1990-х гг. В целом в ближайшее время в Арктике должны быть созданы тринадцать аэродромов, испытательный полигон военно-воздушных сил и десять радиолокационных станций и центров управления.

Укрепление Пограничной службы представляет собой один из наиболее важных приоритетов для национальной безопасности России на Крайнем Севере. Первая арктическая пограничная застава, целью которой являлся мониторинг судоходства и борьба с браконьерством на море, была создана в 1994 г. Данное подразделение было реорганизовано в 2004-2005 гг., и новые арктические подразделения были созданы в составе пограничных застав в Архангельске и Мурманске в 2009 г. Кроме того, были созданы два новых пограничных управления: одно в Мурманске для западных регионов АЗРФ и одно в Петропавловске-Камчатском для восточных арктических регионов. Пограничникам теперь поручены задачи справляться с новыми

угрозами и проблемами в сфере «мягкой» безопасности, включая создание надежных систем пограничного контроля, введение специальных визовых правил для некоторых регионов и технического контроля над речными зонами и акваторией СМП, мониторинг которых в настоящий момент осуществляется с воздуха Пограничной службой, а на земле и на море – Северо-Восточным управлением этой службы. Российские пограничники собираются создать глобальную мониторинговую сеть от Мурманска до острова Врангеля. В целом, Москва планирует построить двадцать пограничных застав вдоль арктической береговой линии¹⁸.

Ещё один структурный компонент текущей реорганизации российской Пограничной службы – усиление Береговой охраны, входящей в эту службу. Теперь деятельность Береговой охраны имеет более широкий фокус: в дополнение к традиционной функции защиты биологических ресурсов в Северном Ледовитом океане, в число основных приоритетов этой службы входит обеспечение безопасности нефтегазовых объектов и судоходства по СМП. Существуют планы по оснащению Береговой охраны в АЗРФ абсолютно новыми судами проекта 22100. Патрульный корабль ледового класса *Полярная звезда*, способный действовать в океанских условиях, в настоящее время проходит морские испытания в Балтийском море. Суда этого класса могут проходить лёд толщиной до 80 см. Автономный ход этих судов составляет 60 дней, радиус действия – 12000 морских миль при скорости 20 узлов. Они оснащены вертолётом Ка-27 и могут быть снабжены беспилотниками типа *Горизонт*¹⁹.

Внимание, которое Россия уделяет внимание Береговой охране, соизмеримо с другими прибрежными государствами (особенно Норвегией и Данией). Более того, Россия активно участвовала в создании Арктического форума береговых охран, который был учреждён прибрежными государствами в ноябре 2015.

Москва стремится доказать, что рост военной мощи России в регионе является оборонительным по своей природе и что количество дополнительных вооруженных сил, размещённых там, является незначительным. Кремль полагает, что эти действия являются адекватными, учитывая важность Севера для российских планов по будущему экономическому развитию, возрастающую уязвимость протяжённых российских северных границ и ожидаемый рост коммерческих перевозок вдоль северного побережья России по мере таяния арктического льда.

Повестка дня «мягкой» безопасности

Повестка дня Кремля в области внутренней безопасности является очень насыщенной и имеет больший приоритет, чем международные проблемы в регионе. Российское руководство понимает, что большинство угроз и вызовов АЗРФ приходит изнутри страны, нежели из-за рубежа. Эти проблемы проистекают из сочетания факторов, включая деградацию транспортной и социальной инфраструктуры советского времени, нынешнюю модель российской экономики, ориентированную на добычу и экспорт ресурсов, многочисленные экологические проблемы, вызванные советской моделью индустриализма и военной деятельности, нехватку финансирования и управленческих навыков в России для надлежащего развития АЗРФ.

Экономическое измерение российской стратегии «мягкой» безопасности имеет следующие приоритеты для АЗРФ: устойчивая экономическая деятельность и рост благосостояния населения региона, устойчивое использование природных, включая биологических, ресурсов и развитие транспортной инфраструктуры (включая авиацию, морской и наземный транспорт), информационных технологий и современных средств телекоммуникации²⁰.

Приоритеты российской экономической стратегии в АЗРФ были слегка подкорректированы после начала украинского кризиса. Во-первых, Москве пришлось изменить приоритеты энергетической политики. Из-за нехватки западных технологий и инвестиций шельфовые проекты были приостановлены, либо замедлены. Акцент был сделан на производство сжиженного природного газа (СПГ), которое является более перспективным экспортно-ориентированным проектом, чем экспорт сырой нефти (завод Ямал-СПГ в Сабетте). Для противодействия западным санкциям Россия пригласила Китай, Южную Корею, Индию и Вьетнам, которые не вводили санкций против России и которые поддерживают российские арктические проекты через финансирование, технологии и проекты по совместному развитию.

Экологическое измерение российской стратегии в АЗРФ включает: мониторинг и оценку состояния окружающей среды в Арктике, предупреждение и устранение загрязнения окружающей среды, охрану арктической морской среды, сохранение биологического разнообразия в Арктике, оценку влияния изменения климата в Арктике, предупреждение и устранение экологических катастроф в Арктике, включая те, которые могут быть вызваны изменением климата²¹.

Москва серьезно обеспокоена ситуацией с окружающей средой в арктическом регионе. Как результат интенсивной хозяйственной и

военной деятельности, многие области АЗРФ сильно загрязнены и представляют особо серьезную угрозу для здоровья. Российские ученые идентифицировали 27 так называемых «импактных зон», где загрязнение привело к деградации окружающей среды и росту заболеваемости среди местного населения. Главными импактными зонами являются Мурманская область (10 процентов общего загрязнения из 27 импактных зон), городская агломерация Норильска (более 30%), западно-сибирские нефтегазовые области (более 30%) и Архангельская область (около 5%)²². В общем, около 15% территории АЗРФ загрязнено или заражено²³.

В 2011 г. правительство России запустило программу стоимостью 2.3 триллиона рублей для очистки АЗРФ, включая архипелаги Франца-Иосифа и Новая Земля. К концу 2016 г., около 42 000 тонн мусора было вывезено с этих островов и 349 гектаров островной земли было очищено²⁴. В 2015 г. была запущена другая программа очистки АЗРФ, в этот раз с 21-триллионным бюджетом. К концу следующего года очистка острова Врангеля, включая уборку российскими военными 36 477 бочек и 264 тонны металлолома, была практически закончена²⁵. Всесторонний анализ состояния окружающей среды был также запланирован в других семи главных районах АЗРФ, но федеральное правительство не смогло найти надёжных подрядчиков для выполнения необходимых исследований*.

Обеспечение ядерной безопасности на Крайнем Севере является ещё одной областью сотрудничества России с другими арктическими государствами. Примечательно, что более чем 200 отработанных ядерных реакторов с подводных лодок и ледоколов с советского периода хранятся на Кольском полуострове, являясь советским «наследием», которое доставляет особенно много проблем соседним странам (Норвегии, Финляндии и Швеции). Следует заметить, что Программа совместного уменьшения угрозы США и России (программа Нанна-Лугара) 1991-2012 гг.²⁶ и Рамочное соглашение о многосторонней ядерно-экологической программе в Российской Федерации 2003 г.²⁷ сыграли важную роль в решении проблемы ядерных отходов в регионе.

В рамках программы российского правительства по ядерной и радиационной безопасности 2008-2015 гг. были успешно утилизированы 195 отработанных ядерных реакторов с подлодок (97% от их общего числа), демонтированы 98.8% радиоизотопных термоэлектрических генераторов и утилизированы 86% этих

* Аналогично, очистка российских горнодобывающих посёлков на Шпицбергене была запланирована на 2011-13гг., но так и не началась в полном масштабе.

генераторов. Были построены централизованные долгосрочные хранилища для отработанного ядерного топлива. Более того, 53 опасных ядерных объекта выведены из эксплуатации, 270 гектаров зараженной земли были рекультивированы, открытое водохранилище радиоактивных отходов было закрыто²⁸.

Россия поддержала и активно участвовала в развитии всех инициатив ООН по охране окружающей среды, начиная с отчёта *Межправительственной группы экспертов по изменению климата (2014 г.)* и заканчивая *Полярным кодексом Международной морской организации (2014-2015 гг.)* и *Парижским соглашением по изменению климата (2015 г.)*. Москва также активно участвовала в рабочих и экспертных группах Арктического совета, вовлеченных в исследования по окружающей среде и экологической оценке.

Социальное измерение стратегии «мягкой» безопасности Москвы сосредоточено на проблемах здравоохранения в Арктике, образовании и культурном наследии, развитии творческого потенциала детей и молодежи, равноправии полов и обеспечении благосостояния и искоренению бедности среди коренных народов Севера²⁹.

Хотя многие хорошие идеи в рамках указанной стратегии были озвучены, их реализация всё ещё остается проблематичной, что является характерным для многих областей российской политики. Курс на модернизацию и инновации в АЗРФ, намеченный российским правительством, должен перейти от политических деклараций к реализации конкретных проектов в регионе. Кремль понимает необходимость конструктивного диалога и более глубокого сотрудничества с регионами, входящими в АЗРФ, муниципалитетами, коренными народами, и негосударственными организациями (такими как Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также экологические и правозащитные организации). Москва обычно поощряет работу этих организаций с международными партнёрами, за исключением, конечно, случаев сепаратистского характера или попыток бросить вызов прерогативе Москвы в области внешней политики. На практике, однако, политика и подходы федеральной бюрократии часто противостоят конкретным проектам субъектов Российской Федерации и институтов гражданского общества. Вместо использования ресурсов этих акторов, Москва пытается их контролировать. Поступая таким образом, государство ставит под сомнение ценность их инициатив, делая их пассивными, как на внутригосударственном, так и на международном уровнях.

Заключение

Эпоха после окончания холодной войны принесла значительные изменения в российское восприятие угроз и политику безопасности на Крайнем Севере. В отличие от периода холодной войны, когда Арктика была зоной глобальной конфронтации между СССР и США/НАТО, ныне Москва видит в Арктике регион международного сотрудничества. Кремль верит, что никаких серьезных угроз из сферы «жесткой» безопасности для АЗРФ нет, и что повестка дня «мягкой» безопасности является более важной.

В то время как некоторые западные СМИ, политики и аналитики описывают изменения в российском военном потенциале в Арктике как его значительный рост и даже как новый виток гонки вооружений в регионе, реальная ситуация далека от этого апокалиптического образа. Более точным было бы охарактеризовать эту ситуацию как ограниченную по масштабам модернизацию, как определённый рост или изменения в уровне вооружений, численности войск и их структуре. Некоторые из этих изменений, например, создание новых арктических подразделений, принятие на вооружение новых, лучше вооружённых военных кораблей, создание новых командных структур на Севере, не имеют никакого отношения к проецированию силы в спорные территории, либо в регионе в целом. Эти действия предприняты, прежде всего, для патрулирования и защиты международно признанных национальных территорий, которые становятся всё более доступными для нелегальной деятельности, например, такой, как незаконное рыболовство, браконьерство, контрабанда и неконтролируемая миграция. Другие тенденции, такие, например, как модернизация российских стратегических ядерных сил, имеют отношение, скорее, к стратегии сдерживания, чем к наращиванию наступательного потенциала. Другими словами, вполне корректно допустить, что эти программы не вызвали гонку вооружений в Арктике и не подрывают региональное сотрудничество.

Москва гораздо больше обеспокоена вызовами «мягкой» безопасности АЗРФ, такими как зависимость от добывающей индустрии и экспорта энергоносителей, социально-экономическим неравенством между северными российскими регионами, деградацией городской инфраструктуры, обостряющимися экологическими проблемами и угрозами традиционной экономике и образу жизни коренных народов.

Что касается внешней политики, Россия ясно продемонстрировала, что предпочитает использовать инструменты «мягкой» силы (дипломатические, экономические и культурные) в Арктике, а также действовать через многосторонние институты.

Москва разработала прагматичную международную стратегию, которая нацелена на использование арктических программ сотрудничества и региональных институтов для решения, прежде всего, наиболее острых российских проблем, а не каких-то абстрактных вызовов. Прагматизм России должен учитываться другими региональными игроками и не должен быть неправильно интерпретирован. В настоящее время не существует никакой российской «скрытой повестки дня» в Арктике. Москва настаивает на том, что её стратегия в регионе предсказуема и конструктивна, нежели агрессивна и имеет импровизированный характер. Кремль довольно откровенен в отношении своих намерений в регионе, утверждая, что Россия не хочет быть ревизионистской державой, либо возмутителем спокойствия в регионе. Для достижения национальных целей в регионе Россия будет использовать мирные дипломатические, экономические и культурные средства и будет действовать через международные организации и форумы, нежели в одностороннем порядке.

Российское руководство считает, что повестка дня арктического сотрудничества могла бы включить в себя следующие области: борьба с последствиями изменения климата, охрана окружающей среды, борьба с чрезвычайными ситуациями, безопасность на воздушном и морском транспорте (включая имплементацию Полярного кодекса, нанесение на карту безопасных морских путей и картографирование), поисково-спасательные операции, арктические исследования, проблемы коренных народов, трансграничное и приграничное сотрудничество и культура. Для предупреждения потенциальных конфликтов, избегания недопонимания и организации регионального сотрудничества Россия предлагает арктическим государствам быть предельно откровенными в отношении своих военно-политических стратегий и доктрин, а также включить меры по контролю над вооружениями и доверия в области безопасности в свои двухсторонние и многосторонние отношения в Арктике. Для конкретизации этой амбициозной повестки дня необходима основательная институциональная поддержка. Для этой цели региональным (Арктический совет и СБЕР) и глобальным (Международная морская организация, Программа ООН по окружающей среде, Программа ООН по развитию и т.д.) институтам, несколько снизившим свою активность в Арктике из-за недавнего ухудшения отношений между Россией и Западом, следует активизироваться.

Примечания

¹ Aiswarya Lakshmi, “Is Russia Militarizing the Arctic?” *Marinelink*, 20 August 2015, <https://www.marinelink.com/news/militarizing-russia396525.aspx>; Andrew Poulin, “5 Ways Russia is Positioning to Dominate the Arctic,” *International Policy Digest*, 24 January 2016, <https://intpolicydigest.org/author/andrew-poulin/>; and Shane C. Tayloe, “Projecting Power in the Arctic: the Russian Scramble for Energy, Power, and Prestige in the High North,” *Pepperdine Policy Review* 8:4 (Spring 2015): 1–19

² Lakshmi, “Is Russia Militarizing the Arctic?”; Tayloe, “Projecting Power in the Arctic.”; and *Stratfor*, “Russia’s Plans for Arctic Supremacy,” 16 January 2015, <https://www.stratfor.com/analysis/russias-plans-arctic-supremacy>.

³ Дмитрий Медведев, *Основы Государственной Политики Российской Федерации в Арктике на Период до 2020 года и Дальнейшую Перспективу* (2008 г.) <http://www.rg.ru/2009/03/30/arktika-osnovy-dok.html>. Россия была одной из первых арктических стран, принявших подобный документ. Только Норвегия приняла свою северную доктрину раньше России (в 2006 г.).

⁴ Rob Huebert, *The Newly Emerging Arctic Security Environment* (Calgary: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, March 2010).

⁵ Владимир Путин, *Стратегия Развития Арктической Зоны Российской Федерации и Обеспечения Национальной Безопасности на Период до 2020 Года* (2013 г.) <http://правительство.рф/docs/22846/>.

⁶ Владимир Путин, *Стратегия Развития Арктической Зоны Российской Федерации и Обеспечения Национальной Безопасности на Период до 2020 Года* (2013 г.) <http://правительство.рф/docs/22846/>.

⁷ Военная Доктрина Российской Федерации, утверждённая Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г.

⁸ Владимир Путин, *Морская Доктрина Российской Федерации (июль 2015 г.)* <http://state.kremlin.ru/media/events/files/ru/uAFi5nvux2twaqjftS5yrlZUVTJan77L.pdf>.

⁹ Владимир Путин, *О Стратегии Национальной Безопасности Российской Федерации от 31 декабря 2015 г.*, <http://www.scrf.gov.ru/documents/1/133.html>.

¹⁰ Владимир Путин, *Концепция Внешней Политики Российской Федерации* от 30 ноября 2016 г., <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201612010045?index=0&rangeSize=1>.

¹¹ Valery Konyshchev and Alexander Sergunin, “Is Russia a revisionist military power in the Arctic?” *Defence and Security Analysis* 30:4 (2004): 323–335.

¹² Dimmi, “Project 955 - Borey/Dolgorukiy,” 19 March 2017, <http://militaryrussia.ru/blog/topic-338.html>.

¹³ Alexander Sergunin and Valery Konyshchev, *Russia in the Arctic: hard or soft power?* (Stuttgart: Ibidem Press, 2016), 152.

¹⁴ Sergunin and Konyshchev, *Russia in the Arctic*, 152-3.

¹⁵ Atle Staalesen, “New Russian forces to protect Arctic coast,” *The Independent Barents Observer*, 20 January 2017, <https://thebarentsobserver.com/en/security/2017/01/new-russian-forces-protectarctic-coast>.

¹⁶ Ekaterina Klimenko, *Russia’s Arctic Security Policy. Still Quiet in the High North?* (Stockholm, SIPRI Policy Paper No. 45, 2016), 21.

¹⁷ *The Military Balance 2016* (London: International Institute for Strategic Studies, 2016), 165-6.

¹⁸ Klimentenko, *Russia's Arctic Security Policy*, 14-5; и Андрей Загорский, *Арктические учения Северного флота* (2013), http://www.imemo.ru/ru/publ/comments/2013/comm_2013_053.pdf.

¹⁹ Staalesen, "New Russian forces to protect Arctic coast."

²⁰ Правительство Российской Федерации, *Социально-Экономическое Развитие Арктической Зоны Российской Федерации на Период до 2020 Года (2014 г.)*, 11-4. <http://government.ru/media/files/AtEYgOHutVc.pdf>.

²¹ Российская Федерация, *Социально-Экономическое Развитие Арктической Зоны Российской Федерации на Период до 2020 Года (2014 г.)*, 9-11.

²² Д. Душкова и А. Евсеев, "Анализ техногенного воздействия геосистемы европейского севера России Analiz", *Арктика и Север*, 4 (2011): 1-34.

²³ Ю.В. Кочемасов, Б.А. Моргунов, В.И. Соломатин, *Эколого-экономическая оценка перспективы развития Арктики* (2009), http://www.perspektivy.info/rus/ekob/arktika_perspektivy_razvitiya_2009-04-24.htm.

²⁴ "Ликвидация накопленного экологического ущерба в Арктике", РИА Новости, 21 ноября 2016 г., <https://ria.ru/infografika/20161121/1481781022.html>.

²⁵ "Усилиями российских военных с острова Врангеля было вывезено 36, 477 бочек и 264 т металлолома", *Neftegaz.ru*, 2 ноября 2016 г., <http://neftgaz.ru/news/view/154946-Usilyami-rossiyskih-voennyh-s-ostrova-Vrangelya-bylo-vyvezeno-36-477-bochek-i-264-tmetalloloma>.

²⁶ Mary Beth D Nitkitin and Amy F. Woolf, *The Evolution of Cooperative Threat Reduction: Issues for Congress* (Washington, DC: Congressional Research Service, 2014) <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43143.pdf>.

²⁷ Government of the Russian Federation, *Framework Agreement on a Multilateral Nuclear Environmental Program in the Russian Federation*, (28 October 2003), <http://www.pircenter.org/media/content/files/11/13613597850.pdf>.

²⁸ Rosatom, *Back-end* (2017), http://www.rosatom.ru/en/rosatom-group/back-end/index.php?sphrase_id=11699.

²⁹ Правительство Российской Федерации, *Социально-Экономическое Развитие Арктической Зоны Российской Федерации на Период до 2020 Года (2014 г.)*, 8-9; Владимир Путин, *Концепция Устойчивого Развития Коренных Малочисленных Народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации* от 4 февраля 2009 г., <http://docs.cntd.ru/document/902142304>.

Действительно ли у России два лица?

Трой БУФФАРД*, Андреа ШАРРОН** и Джим ФЕРГЮССОН***

Foreign Affairs и *The Economist* – наиболее известные журналы в области международных отношений – объявили о возвращении эпохи политического противостояния великих держав. При этом главным зачинщиком в новой мировой системе была названа Россия. После аннексии Крыма в 2014 г. Россия заработала репутацию агрессора в своём ближнем зарубежье, проводила кибер- и информационные операции, вмешивалась в выборы в западных странах, организовала отравление нескольких человек в Великобритании, «прощупывала» воздушные границы и корабли многих государств с помощью истребителей-перехватчиков и развивала новые оборонные возможности, в том числе в рамках солидной программы по созданию сверхзвуковых средств для обхода существующих систем ПРО. Было бы логичным предположить, что Россия представляет угрозу как для соседних, так и других государств. Следовательно, в отношении России должна проводиться политика сдерживания, поскольку, как отмечают аналитики вашингтонского Центра стратегических и международных исследований (Center for Strategic and International Studies), «переход России к более воинственной политике становится нормой, а не отклонением от нормы»¹.

* Инструктор Программы национальной безопасности и управления чрезвычайными ситуациями, Школа Менеджмента, Университет Аляски Фэрбенкс.

** Кандидат наук, доцент кафедры политических наук и директор Центра изучения вопросов обороны и безопасности, Университет Манитобы

*** Кандидат наук, профессор политических наук, и заместитель директора Центра изучения вопросов обороны и безопасности, Университет Манитобы

Проще говоря, доставайте методичку по неореализму, удвойте санкции против России, освежите в памяти теорию сдерживания, даже несмотря на риск ужесточить позицию той части российского истеблишмента, которая придерживается умеренных взглядов. Ведь предполагается, что проведение агрессивной политики в отдельных регионах мира или по отдельным вопросам проецируется на весь политический курс целиком? Однако курс и действия России в Арктике не совсем соответствуют представлениям Запада о геополитическом враге номер один. Несмотря на статус самой большой арктической державы с точки зрения численности населения, объёма ВВП (как фактического, так и потенциального), размера территории, наличия военных ресурсов, Россия продолжает стремиться к сотрудничеству в регионе. Значит ли это, что у России есть два лица? Если да, то стоит ли Западу относиться к ней по-разному?

У России два лица?

Мы считаем, что когда речь идёт об управлении конфликтами или их смягчении в Арктике, существуют убедительные основания считать Россию приверженной тому, что теоретики называют либеральным интерговернментализмом². Другими словами, Россия будет взаимодействовать с другими государствами и организациями в целях развития международного сотрудничества и поиска решений общих проблем в Арктике. В частности, Россия:

- 1) продолжает придерживаться *Конвенции ООН по морскому праву* (КМП) при урегулировании разногласий, включая разграничение континентального шельфа³;
- 2) играла важную роль в учреждении Арктического форума Береговых охран в 2015 г.;
- 3) с энтузиазмом поддерживает работу Арктического Совета и выступала за разработку Международной морской организацией юридически обязывающего Полярного кодекса;
- 4) по-прежнему действует в рамках двух арктических стратегий (хотя они были разработаны до 2014 г.)⁴, которые указывают на укрепление сотрудничества как на приоритет страны в Арктике, с учётом важности развития (читай – предсказуемого и устойчивого) российской Арктической Зоны для экономической стабильности государства и демонстрации успешности руководства страны.

Как считают в Москве, активность НАТО (расширение членства, увеличение военной активности арктических прибрежных государств-членов Альянса) и растущая конкуренция за ресурсы преопределили

решения России пересмотреть свою военную стратегию в 2014 г.⁵, уполномочившую российскую армию осуществлять защиту арктических ресурсов⁶, а также закрепить в обновлённой морской доктрине 2015 г. необходимость увеличения морского потенциала⁷.

Когда сжимаешь воздушный шарик, оказываемое в одной области давление вызывает напряжение в другой. Подобно этому, агрессия России в отношении Украины на Донбассе и незаконный захват Крыма в 2014 г. вызвали реакцию Запада. НАТО и Командование воздушно-космической обороны Северной Америки (НОРАД) предсказуемо пересмотрели свои оценки исходящих от России угроз, изменили риторику и позиции. НОРАД, например, всё больше обеспокоен радиусом действия российских крылатых ракет⁸. Норвегия принимала у себя учения *TRIDENT JUNCTURE* в ноябре 2018 г., которые отрабатывали сценарий реализации статьи 5 (коллективная оборона) Североатлантического договора и охватили 29 членов НАТО, в том числе Швецию и Финляндию⁹. В 2014 г. Военно-морские силы США обновили арктическую дорожную карту (версию 2009 г.)¹⁰ для усиления возможностей функционирования в Арктике, что является постоянным предметом озабоченности Береговой охраны США и её зоной ответственности. Кроме того, в 2014 г. Россию выгнали из G-8, диалог по линии начальников генеральных штабов вооружённых сил арктических государств был приостановлен, так же как и деятельность Совета Россия-НАТО.

В западных кругах напоминание об очевидных и многочисленных примерах российской поддержки и помощи преступному правительству Сирии является машинальным, в чём-то даже обязательным возражением на отдельные случаи благоразумного поведения России в Арктике. Конечно, аннексия территории суверенного государства в современную эпоху требует реакции бóльшей, чем просто жёсткое осуждение. Логика подсказывает, что только наивные будут разделять поведение России на Украине и её же поведение в Арктике, намного более ориентированное на сотрудничество. В таком случае в сухом остатке будет только непреодолимая преграда, возведённая обеими сторонами на пути к улучшению взаимоотношений. Неореалисты будут требовать от НАТО и НОРАД тратить больше средств и увеличивать военное присутствие в Арктике, невзирая на риск поставить Россию перед дилеммой безопасности, вынуждающей её и дальше принимать ответные меры.

Однако если Запад сможет стимулировать позитивное поведение России в Арктике и одновременно обороняться от её действий в других регионах, то арктическая повестка может представлять площадку для улучшения отношений на глобальном уровне. Арктический совет,

главный региональный межправительственный форум, способствует развитию сотрудничества в Арктике и предоставляет возможности для ведения диалога по другим (неарктическим) проблемам, связанным с политикой России. Это не будет означать, что Запад закрывает глаза на российские действия в других частях мира, игнорирует, признаёт его или капитулирует перед ним. Напротив, важность деятельности НАТО растёт, особенно в ключевых стратегических зонах, в частности на рубеже Гренландия-Исландия-Великобритания (GIUK) – морском коридоре, открывающим российскому Северному Флоту дорогу в Северную Атлантику. Исследование, проводимое НОРАД под названием «Эволюция североамериканской обороны» (EvoNad), представляется важным для анализа всех будущих угроз, перед которыми стоит Северная Америка, включая исходящих от России. Для североамериканских и европейских союзников наступило время совмещать стимулирование положительного российского поведения с защитой от российских угроз. Иными словами, – применять стратегически гибкий подход к России, который учитывает как опасения реалистов, так и возможности развивать сотрудничество, особенно в Арктике.

Арктическая Россия

Сегодня в мире большинство экспертов, официальных представителей и заинтересованных лиц едины во мнении, что в Арктике нет таких проблем, которые могут стать поводом для конфликта. В то же время, специалисты отмечают, что любой потенциальный конфликт с вовлечением Арктики может возникнуть и перейти на Север извне¹¹. Основные арктические вопросы, за исключением относящихся к военной сфере, находятся в компетенции Арктического совета (АС). Как следствие, участие России в АС как главной площадки для взаимодействия в регионе представляется крайне необходимым. Понимание роли Арктического совета и России как одного из ключевых его государств-членов является критически важным для формирования дипломатических и военно-политических ожиданий на глобальном уровне.

Арктический совет представляет собой главный международный форум по обсуждению невоенных арктических вопросов (согласно Оттавской Декларации 1996 г.¹²). Совет объединяет восемь государств-членов, а также организации коренных народов в качестве Постоянных участников и неарктические страны-наблюдатели. АС является инклюзивным (т.е. охватывающим все региональные государства – *прим. пер.*) форумом на уровне министерств и послов по особым поручениям, принимающим решения на основе консенсуса и

рассматривающим различные проблемы до того, как они могут значительно обостриться. С военной точки зрения, способность регионального форума регулировать весь набор традиционных вопросов способствует сокращению количества проблем, которые требуют мониторинга. Оборонные ведомства стремятся сохранять осведомлённость в отношении ключевых проблем, обычно решаемых на политическом уровне, – вопросов, способных вызвать существенные разногласия, но не достигающих пределов опасной зоны возможных просчётов. На каждом уровне военным организациям могут поручать важные функции по оказанию поддержки при снятии напряжённостей, возникших во время дипломатических прений. В качестве примера можно привести рассмотрение военных сценариев во время недавних переговоров между США и Северной Кореей.

С учётом изъятия из мандата Арктического совета вопросов военной безопасности, – условие, поставленное США при учреждении форума – его работа неизбежно концентрируется на тех проблемах, которые представляют общий интерес для всех участников. Это ведёт к большей ясности при определении возникающих в регионе проблем, а также большей заинтересованности всех арктических государств.

Усилия по развитию сотрудничества в Арктике не должны быть прекращены или признаны ненужными. Достаточно привести в качестве примера решение противоречивой проблемы нерегулируемого рыболовства в Арктике: введение мораториума на промысел в 2015 г.¹³, к которому присоединились все пять прибрежных арктических государств, стало возможным не в последнюю очередь благодаря работе Арктического совета. Государства не редко достигают взаимовыгодных решений, опираясь на единственный вопрос, по которому есть взаимопонимание. Благожелательность России в отношении Арктического совета, возможно, объясняется получением за счёт этого удобств, которые способствуют достижению её собственных задач. Тем не менее, выгоды от совместных проектов по сотрудничеству не следует недооценивать. В глобализованном, экономически взаимозависимом мире «мягкая сила» предоставляет более гибкие и конкретные возможности для переговоров. Формальные договорённости, закреплённые обычно в договорах и конвенциях (источники «жёсткого права» – наиболее распространённые формы закрепления общепризнанных положений международного права), требуют усилий по реализации и контролю. Когда отдельные вопросы соглашений вызывают разногласия, намеренно или нет, для снятия напряжённости могут применяться методы «твёрдой силы» и политического давления, подкреплённые возможным военным вмешательством или экономическими санкциями. В Арктике пока такой необходимости нет и не предвидится, с учётом того что все

решения в рамках Арктического совета принимаются на основе консенсуса.

Арктический Совет остаётся ведущим инструментом по решению региональных вопросов на основе деятельности заинтересованных сторон и реализации спонсорских проектов. Результаты работы Совета включают предоставление общественности и лицам, принимающим решения, точной и достоверной информации – *до того как* проблема перерастёт в катастрофу и возникает нужда проводить политические реформы. Россия продолжает оставаться активным участником этого процесса, осознающим важность *проактивного*, а не *реактивного* управления. Дополнительным положительным эффектом этого является то, что все остальные вопросы, не относящиеся к компетенции Арктического совета, становятся более ясными и управляемыми. Опыт АС в поддержании региональной стабильности подкрепляет доверие к институтам международного сотрудничества и должен быть использован оборонными ведомствами для анализа и планирования.

Как вести себя с «другой» Россией через НОРАД и НАТО

Для того чтобы Канада могла успешно поддерживать отношения с «другой» Россией, которая продолжает враждебное поведение¹⁴, необходимо повысить роль НОРАД в системе обороны североамериканского воздушного пространства и морских подходов, а также усилить готовность НАТО к охране морских подходов в Северной Атлантике и за её пределами. На сегодняшний день вследствие ухудшения отношений между Западом и Россией, с возобновлением полётов российских бомбардировщиков у границ североамериканской Арктики и появлением российских крылатых ракет нового поколения воздушного и морского базирования с дальним радиусом действия, вновь создаётся угроза нанесения воздушного удара по территориям Северной Америки и встаёт острый вопрос защиты территории. Для командования НАТО актуальной проблемой является мониторинг ключевых морских коммуникаций в Северной Атлантике.

С момента создания НОРАД и начала его функционирования в 1957 г. была принята общая концепция единой обороны Северной Америки. В начале-середине 50-х гг. американские и канадские стратеги пришли к выводу, что для их стран эффективным ответом на существующие советские угрозы, исходящие от «средств воздушного нападения» (самолётов и ракет), будет создание совместной системы управления ПВО. После ряда последующих модернизаций НОРАД трансформировалось в более развитую и надёжную военно-

политическую структуру, отвечающую современным требованиям защиты от существующих угроз.

С появлением в 60-х гг. межконтинентальных баллистических ракет и баллистических ракет подводного базирования задачей НОРАД стало также отслеживание целей в космосе в связке с радиолокационными станциями (РЛС) США раннего обнаружения баллистических ракет¹⁵. В конце 70-х гг., с принятием на вооружение крылатых ракет воздушного базирования, наземные РЛС, построенные в 50-е гг., были усовершенствованы за счёт систем предупреждения в северных районах. С 1988 г., когда угроза со стороны СССР уменьшалась, потенциал НОРАД стали задействовать в операциях по пресечению незаконного оборота наркотиков.

После трагических событий 11 сентября 2001 г. внимание НОРАД обратилось на обеспечение внутренней безопасности. Радары и обслуживающая инфраструктура Министерства транспорта Канады и Федерального агентства гражданской авиации США были интегрированы в командный пункт НОРАД Шайенн, расположенный в окрестностях города Колорадо-Спринг. Через некоторое время НОРАД пришлось адаптироваться к учреждению в 2002 г. Северного командного центра Вооружённых Сил США (USNORTHCOM), что привело к созданию командного центра NORAD-USNORTHCOM, расположенного на базе Военно-воздушных сил Питерсон (также в Колорадо Спрингс). За этим последовало формирование совместной трёхуровневой командной структуры, в которую вошли НОРАД, Северное командование Вооружённых Сил США и Канадский командный центр, который в 2012 г. был преобразован в Канадский центр совместных операций (Canadian Joint Operations Command).

В 2004 г. функции НОРАД по авиационно-космическому оповещению были унифицированы с задачами ракетной обороны Северного командования Вооружённых Сил США. Ситуация до сих пор остаётся без изменений, хотя в 2005 г. Канада решила не участвовать в противоракетной обороне США (канадская часть включала средства по уничтожению ракет противника). В 2006 г. функционирование НОРАД получило статус «бессрочного», тем самым были устранены политические риски, связанные с необходимостью продления работы НОРАД каждые пять лет¹⁶. На НОРАД была возложена ещё одна функция – морское оповещение¹⁷.

Эпоха, начавшаяся после холодной войны, ознаменовалась внутригосударственными конфликтами и актами агрессии, военными вмешательствами с участием западных стран (главным образом США или с поддержкой США) и борьбой с терроризмом после событий 11 сентября 2001 г. Сегодня можно констатировать, что эта эпоха подошла

к концу. Наступает новая эра, в которой будет доминировать борьба между великими державами, называемая конкуренцией между «почти равными» соперниками. Она развёртывается на фоне региональных и межгосударственных территориальных конфликтов. Новое время потребует новых подходов к вопросам ядерного сдерживания и выработки новых стратегий. Необходимо также учитывать, что США недавно вышли из Договора о ликвидации ракет средней и малой дальности, что подстегнуло российскую стратегическую доктрину, объединяющую «стратегический эффект на операционном пространстве средствами высокоточного обычного оружия в совокупности со сдерживающим и понудительным эффектом ядерных возможностей»¹⁸. В этих новых геополитических условиях угрозы внутригосударственных конфликтов и насилия, так же как и террористические угрозы всё ещё присутствуют, но находятся на периферии внимания, как это было во времена холодной войны. Военные вмешательства западных стран во внутригосударственные конфликты в других странах также продолжатся, но они будут обозначены в рамках конкуренции между «почти равными» соперниками, как это происходит в Сирии, где с 2015 г. в гражданской войне одновременно участвуют военные контингенты США (и других западных стран) и России.

США пока останутся доминирующей политической и военной державой, способной демонстрировать силу на глобальном уровне. Однако решимость России вкладывать ресурсы в военную промышленность, несмотря на экономические санкции извне и зависимость экономики страны от нефтегазового сектора, а также беспрецедентный рост экономики Китая дают возможность этим странам модернизировать вооружение и создавать его новейшие образцы, бросая вызов США и Западу. Обе страны модернизируют свой потенциал проецирования силы вовне, особенно свои стратегические силы.

Появление новых вызовов имеет непосредственное значение для размещения передовых операционных позиций в канадской Арктике и реализации стратегии НОРАД по сдерживанию и обороне. В прошлом истребители НОРАД, размещённые на передовых операционных позициях, могли осуществлять перехват советских стратегических бомбардировщиков, имеющих на борту крылатые ракеты, до того как они могли произвести успешный запуск по цели. Сегодня это невозможно, учитывая радиус действия российских крылатых ракет воздушного базирования. Реагируя на это, двусторонний комитет США и Канады, в который – с учётом возможности нахождения российских пунктов запусков внутри её оперативной зоны к востоку от Гренландии – входят представители европейского командного центра США

(EUCOM), изучает возможность использования альтернативных районов передового развёртывания¹⁹.

Даже в случае перебазирования перехватчиков на самые удалённые северные точки, остаётся неясным, смогут ли они иметь достаточный радиус действия для поражения пусковых платформ противника, несмотря на дополнительные возможности нового поколения ракет воздух-воздух дальнего радиуса действия и самолётов-заправщиков. Кроме того, использование самолётов-заправщиков потребует улучшения инфраструктуры и значительных затрат на модернизацию пунктов передового развёртывания. Возможная альтернатива – размещение в Канаде американских самолётов дальней авиации, так как у Канады таких единиц нет, как нет и планов по их приобретению. Однако помимо больших расходов на инфраструктуру, существуют политические и военно-стратегические последствия: российское руководство воспримет такие действия как подготовку в рамках доктрины упреждающего удара. Это также обострит опасения Оттавы, не желающей, чтобы НОРАД вставал на наступательные позиции²⁰. Канада всегда подчёркивала важность для нее «оборонительной концепции» НОРАД и готовность использовать свои национальные наступательные возможности для противостояния российским самолётам дальней авиации.

Очевидно, что приоритеты североамериканского сотрудничества по обеспечению безопасности на море сместились с вопросов обороны, национальной безопасности и борьбы против относительно маловероятных актов терроризма на море, в сторону вызовов, исходящих от модернизированных ВМС России. Северная Атлантика и морские линии коммуникации с европейскими членами НАТО вновь становятся ключевыми приоритетами.

С окончанием холодной войны Северная Атлантика перестала быть зоной повышенного внимания западных союзников с точки зрения обеспечения обороны и безопасности. Вместо главной структуры совместной североатлантической обороны в лице Верховного командования Объединённых вооружённых сил (ОВС) НАТО в Атлантике была создана стандартная структура – ОВС НАТО по трансформации (Allied Transformation Command). Атлантическое союзническое морское сотрудничество сместилось на периферию актуальной повестки дня, фокусируясь на миссиях в Персидском заливе и у берегов Африканского Рога (Сомали и Аденский залив) и конфликтах, попадающих в зону внимания союзников. С недавнего времени особой зоной внимания флотилий союзников стали Средиземное, Чёрное и Балтийское моря, где Россия активизировала свои действия. Там сосредоточены две постоянные военно-морские

группы НАТО под командованием объединённого Морского Командного Центра, расположенного в Нортвуде (Великобритания)²¹.

В связи с тем, что Северная Атлантика становится приоритетным регионом с точки зрения обороны, встаёт ряд вопросов, касающихся канадско-американских отношений. Королевский флот Канады и ВМС США имеют долгую историю сотрудничества со времён Второй мировой войны и холодной войны. С тех пор флоты Канады и США активно взаимодействуют друг с другом, что особенно заметно по способности канадских судов участвовать (и заменять корабли американских ВМС) в операциях с участием авианосных ударных групп США. Такое же взаимодействие налажено с некоторыми другими странами, главным образом с Королевским флотом Великобритании. Однако такое сотрудничество ограничивается уровнем тактического взаимодействия. Практически не проводятся совместные мероприятия по управлению войсками, которые во времена холодной войны организовывались под руководством Верховного главнокомандующего ОВС НАТО в Атлантике, и оперативно-тактические учения, отсутствует разделение зон ответственности по защите морских коммуникаций.

В то же время, отработка действий по борьбе с подводными лодками в Северной Атлантике – прежней советской угрозой – больше не является приоритетом. Королевский флот Канады, когда-то служивший примером для союзников в подводной войне, большей частью утратил свои навыки и знания. В период 90-х - начала 2000-х гг. задачи борьбы с подводными лодками уступили место новым проблемам, отражая изменения в геополитической обстановке после окончания холодной войны, даже несмотря на рост количества подводных лодок в развивающемся мире. Также не было необходимости укреплять северный фланг НАТО²². С учётом сокращения военно-морских сил с обеих сторон Атлантики, очевидным решением было убрать Северную Атлантику из приоритетных регионов НАТО. По окончании холодной войны, Россия резко сократила активность в регионе на фоне отсутствия необходимых средств на оборону, а также грандиозных перемен политического, социального и экономического характера, сопровождавших распад Советского Союза. Даже после событий 11 сентября 2001 г. и появления террористической угрозы, в том числе с моря²³, не было необходимости восстановления прежней активности. Борьба с террористическими угрозами с моря, представлявшими опасность для восточного побережья Северной Америки, в основном была предметом сотрудничества служб разведки.

Однако за прошедшее десятилетие политические отношения между НАТО и Россией стали ухудшаться, в особенности после российских действий в Крыму, на востоке Украины и в Сирии. Россия значительно увеличила свою активность в водах Северной Атлантики. Военную угрозу с моря представляют новейшие российские крылатые ракеты повышенной дальности надводного и подводного базирования. В результате на повестке дня вновь встал вопрос о роли северного фланга НАТО. Важность обеспечения морской безопасности, особенно в северной Атлантике, невозможно игнорировать. Следовательно, этот вопрос требует вовлечения сил прибрежных европейских стран, а значит НАТО. Реагируя на новую обстановку, НАТО восстановил североатлантическое командование со штаб-квартирой, как и раньше, в Норфолке, а США воссоздал Второй Флот ВМС США.

Командные структуры данных формирований в целом схожи с командованием объединённых вооружённых сил НАТО в Атлантике во времена холодной войны. Что более важно, для осуществления контроля Северной Атлантики созданы и эффективно действуют две новых, взаимодействующих между собой структуры: Европа/НАТО (с акцентом на государства, имеющие выход в Атлантику) и USNORTHCOM/НОРАД. Для европейских членов НАТО центральной задачей является охрана морских линий коммуникации в случае начала войны в Европе, даже если театр военных действий будет развёрнут далеко к востоку от внутренней границы Германии времён холодной войны. Жизненно необходимым требованием – особенно для Норвегии, которая находится на границе с Россией, – остаётся обеспечение возможности переброски персонала и ресурсов из Северной Америки для укрепления вооружённых сил в Европе²⁴. Помимо этого, на НОРАД и НАТО лежит ответственность за организацию набора военнослужащих, их подготовку и поддержание боевой готовности войск, несмотря на ухудшение демографической обстановки, ограничения военного бюджета и необходимость выполнения текущих задач.

Нужды НОРАД и НАТО в плане закупок оборудования, содержания и обучения персонала требуют значительного финансирования. В условиях переадресации внимания на государственную оборону крайне важным является ограничение военного противостояния в Арктике и продвижение политики соблюдения норм международного права. Необходимо использовать все возможности для продолжения сотрудничества с Россией в Арктике, несмотря на то, что некоторые западные специалисты считают такой подход фактическим поощрением неприемлемых действий России в других регионах мира. Отношения между «почти равными» соперниками всегда строятся на комбинации

сотрудничества, конкуренции и соперничества, в зависимости от специфики стоящих на повестке дня проблем. Западным аналитикам необходимо, во-первых, признать в целом конструктивное поведение России в Арктике; и, во-вторых, при планировании обороны государства учитывать все военные угрозы, включая со стороны России.

Примечания

¹ Kathleen Hicks et al., “Recalibrating U.S. Strategy Toward Russia: A New Time for Choosing” (Washington: CSIS, 30 March 2017). Found at <https://www.csis.org/analysis/recalibrating-us-strategy-toward-russia>.

² Valery Konyshev, Alexander Sergunin and Sergei Subbotin, “Russia’s Arctic strategies in the context of the Ukrainian crisis,” *Polar Journal* 7:1 (June 2017): 104-124, p. 106.

³ Klaus Dodds, "From Ilulissat to Kiruna: Managing the Arctic Council and the Contemporary Geopolitics of the Arctic," in *Handbook of the Politics of the Arctic*, ed. Christian Leif Jensen and Geir Hønneland (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2015), 733-758.

⁴ Russian Federation, “Foundations of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic to 2020 and Beyond” (18 September 2008) and “Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation” (20 February 2013).

⁵ Russian Federation, “Russian Military Strategy” (26 December 2014).

⁶ Russian Federation, "Energy Strategy of Russia for the Period up to 2030" (Moscow: Ministry of Energy, 13 November 2009).

⁷ Russian Federation, “Maritime Doctrine” (July 2015).

⁸ Например, помимо российских ракет типа "воздух-воздух" Р-73 "Вымпел", существуют опасения относительно ракет более дальнего радиуса действия 37 "Вымпел" (По классификации НАТО А-11).

⁹ NATO, “Exercise Trident Juncture 18 to demonstrate NATO’s ability to defend itself” (June 2018), https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_155866.htm?SelectedLocale=en.

¹⁰ Chief of Naval Operations, “US Navy Arctic Road Map 2014 -2030” (February 2014), https://www.navy.mil/docs/USN_arctic_roadmap.pdf.

¹¹ General Terrence O’Shaughnessy (USNORTHCOM and NORAD Commander). “Statement before the Senate Armed Services Committee (26 February 2019), https://www.armedservices.senate.gov/imo/media/doc/OShaughnessy_02-26-19.pdf.

¹² The *Ottawa Declaration* (1996) at <https://oarchive.arcticcouncil.org/handle/11374/85>.

¹³ *Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean*, Oslo, NO (2015), <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/folkerett/declaration-on-arctic-fisheries-16-july-2015.pdf>.

¹⁴ General John E. Hyten (Commander USSTRATCOM),” Statement before the Senate Armed Services Committee” (26 February 2019): 3, https://www.armedservices.senate.gov/imo/media/doc/Hyten_02-26-19.pdf.

¹⁵ В систему США раннего обнаружения межконтинентальных баллистических ракет (BMEWS) входит система слежения в космосе и наземных РЛС, размещенных в Файлингдейлз (Великобритания), Туле (Гренландия), Клеар (Аляска, США), Калифорнии, Кейп Код (Массачусетс, США) и Кавальер (Северная Дакота, США). Данные передаются в командный центр НОРАД, где оценивается уровень потенциальной угрозы, и затем сигнал об угрозе ракетного ядерного удара передается в Управление командованием вооружёнными силами США и Канады.

¹⁶ В первоначальном варианте соглашения предусматривалось его продление каждые 10 лет. По просьбе канадской стороны срок был сокращён до 5 лет, однако применялись и более короткие сроки (так, продление соглашения происходило в 1991, 1996 и 2000 гг.).

¹⁷ Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Canada on the North American Aerospace Defence Command, Article I, para 1, & Article III (28 April 2006), <http://www.state.gov/documents/organization/69727.pdf>.

¹⁸ Johnson, Dave. Russia's Conventional Precision Strike Capabilities, Regional Crises, and Nuclear Thresholds. No. LLNL-TR-745418. Lawrence Livermore National Lab. (LLNL), 2018: 93, <https://e-reports-xt.llnl.gov/pdf/920140.pdf>.

¹⁹ Также авиабаза Туле в Гренландии, и станция оповещения КВС Канады на северо-восточной оконечности острова Элсмир.

²⁰ Конечно, американские самолёты дальней авиации (СДА), непосредственно находящиеся в распоряжении Стратегического командования ВС США, не обязательно должны войти в подчинение НОРАД. В период холодной войны США всегда запрашивала разрешение на пролёт своих СДА над территорией Канады. Такая практика может распространяться и на разрешение использовать авиабазы Королевских ВВС Канады в северных районах страны в случае возникновения кризисной ситуации, таким образом сохраняя за НОРАД исключительно оборонительную функцию.

²¹ Постоянные оперативные соединения объединённых Военно-Морских Сил НАТО под номерами 1 и 2 были образованы в 2005 г., заменив постоянные соединения ОБМС НАТО в Атлантике и Средиземном море. Они в порядке ротации выполняют функции сил быстрого реагирования НАТО и участвуют в боевых операциях, тренировках и учениях вместе с союзниками по НАТО. Основной задачей Группы 2 является обеспечение безопасности в бассейнах Эгейского и Чёрного морей. Корабли ВМС США формально не входят в эти соединения.

²² Во время холодной войны Канада несла обязательства по укреплению северного фланга НАТО мобильно-транспортной группировкой (CAST), базирующейся в Норвегии.

²³ После событий 11 сентября 2001 г. возможные угрозы на море представлялись в виде сокрытия «грязной бомбы» в морских контейнеровозах, либо нанесения террористами ракетного удара с морской платформы.

²⁴ Среди последних исследований по этой теме см. John Andreas Olsen, ed. *NATO and the North Atlantic* (London: Royal United Services Institute, Whitehall Paper #87, 2017).

Новый арктический стратегический треугольник (НАСТ)

Роб ХЬЮБЕРТ*

В эпоху после окончания холодной войны начала формироваться концепция арктической исключительности. Согласно ей, Арктика является регионом мира и сотрудничества, который арктические государства сумели изолировать от противоречий и в котором взаимодействие носит исключительно позитивный характер¹. Однако существуют явные признаки надвигающихся изменений, которые способны разрушить данный феномен исключительности и превратить Арктику в регион нарастающей напряжённости. Она будет спровоцирована не спорами о доступе к арктическим ресурсам или другими проблемами, относящимися непосредственно к Арктике, а, скорее, растущим противостоянием сверхдержав. В какой-то мере Арктика стала жертвой географии. По мере того как портятся отношения между США и Россией, а Китай продолжает развивать экономику и бросать вызов мировому влиянию США (и, возможно, России), геополитические противоречия провоцируют увеличение стратегической и военной активности в Арктике, всё больше привнося в регион дух соперничества. Автор данной главы проанализирует новые геополитические драйверы, проследит их развитие и объяснит, почему они заслуживают всё более пристального внимания при анализе региональных отношений.

Новый арктический стратегический треугольник Россия-Китай-США (НАСТ) находится в процессе формирования, сводя воедино стратегические интересы трёх стран на полярной шапке Земли. Арктика становится местом разворачивания новой «Большой Игры»², которая ведётся не *по поводу* Арктики, а скорее *через* Арктику. Это не

* Кандидат наук, доцент, Департамент политологии, Университет Калгари, Альберта, Канада.

делает угрозу менее опасной, но точно делает её более сложной. Растущее напряжение между Россией и Западом, в особенности США³, вкупе с их отношениями с набирающим силу Китаем составляют суть новой геополитической обстановки⁴. В условиях меняющейся международной обстановки ключевые интересы трёх ведущих мировых держав в области безопасности сегодня пересекаются в арктическом регионе, что приводит к появлению новых вызовов и угроз.

Развитие новых систем вооружения, характеризующихся более высокими скоростями, увеличенной дальностью и зоной досягаемости, также увеличивает важность Арктики как геостратегического пространства⁵. Большая дальность оружия и гиперзвуковые средства доставки вынуждают крупные державы патрулировать свои прибрежные районы на Крайнем Севере для обеспечения раннего оповещения об атаках и защиты от них. Для России Арктика остаётся одним из самых удобных географических мест для установки систем запуска ракет в случае конфликта с США. Аналогичная ситуация сложилась и для США. Таким образом, география Арктики делает этот регион стратегически важным и вынуждает ведущие страны следить, чтобы их геополитические соперники не получили на Крайнем Севере военное преимущество.

Понимание сущности НАСТ усложняется необходимостью развития прибрежными государствами правоохранительных сил для защиты от угроз в сфере «мягкой» безопасности, которые появляются в Арктике по мере таяния льдов и увеличения доступности региона. В условиях расширения и улучшения военных возможностей сложно провести чёткую грань между стратегическими наступательными вооружениями и теми, которые нацелены на защиту местных ресурсов, транспортных коммуникаций и окружающей среды Арктики⁶. Например, правительство России заявляет, что её усилия по модернизации и восстановлению северных авиабаз, закрытых к концу холодной войны, нужны для обеспечения безопасности и поддержки растущего судоходства по Северному морскому пути (СМП)⁷. Базы, которые служат плацдармом для проведения поисково-спасательных операций, также могут использоваться для развёртывания российских истребителей и бомбардировщиков в целях патрулирования арктического региона⁸. Наличие систем двойного назначения приглушает голоса экспертов, полагающих, что Арктика остаётся исключительным регионом, изолированным от растущей геополитической напряжённости, поскольку обстановка может быстро поменяться в случае изменения намерений арктических государств, обладающих значительными военными возможностями, с оборонительных на наступательные.

Формирование НАСТ не означает борьбу за арктические ресурсы, которую предсказывали многие эксперты в первое десятилетие XXI в. Тесное сотрудничество государств всё ещё продолжается в рамках многосторонних форматов, в частности в Арктическом совете. Доказательством этого также служит бесконфликтная реализация процедуры установления внешних границ континентального шельфа, установленной Конвенцией ООН по морскому праву⁹. Этот дух сотрудничества, однако, больше не отражает современных тенденций изменения военно-политической обстановки в Арктике. Содержание НАСТ формируется ключевыми интересами России, США и (всё в большей степени) Китая в области безопасности. Как они отразятся на военно-политической ситуации в Арктике в будущем?

Арктика и ключевые интересы России в области безопасности

Несколько ключевых интересов России в области безопасности непосредственно затрагивают Арктику. Прежде всего, Российская Федерация твёрдо выступает против расширения НАТО. В то время как при Ельцине Россия выражала лишь недовольство по этому вопросу, администрация Владимира Путина гораздо откровеннее заявляет о своем осуждении вторжения НАТО в исторически сложившуюся сферу влияния России. В своём знаковом выступлении на Мюнхенской конференции по безопасности в 2007 г. Путин объяснил, почему он видит в расширении НАТО большую угрозу России:

Думаю, очевидно: процесс натовского расширения не имеет никакого отношения к модернизации самого альянса или к обеспечению безопасности в Европе. Наоборот, это серьёзно провоцирующий фактор, снижающий уровень взаимного доверия. И у нас есть справедливое право откровенно спросить: против кого это расширение? И что стало с теми заверениями, которые давались западными партнерами после роспуска Варшавского договора? Где теперь эти заявления? О них даже никто не помнит.¹⁰

Некоторые эксперты изначально скептически отнеслись к брошенному Путиным вызову, поскольку его второй президентский срок приближался к концу. Однако решение России прибегнуть к силе в войне в Грузии в 2008 г. стало первой силовой попыткой остановить расширение НАТО¹¹. Повторно подобные меры Россия предприняла в 2014 г., когда применила открытую военную силу во время вторжения в Крым и в завуалированной форме поддержала пророссийские силы в

восточной Украине, чтобы предотвратить присоединение страны к Европейскому Союзу и НАТО¹². Эти действия вызвали резкую реакцию западных государств, в частности введение экономических санкций и отправку вооружённых сил в Восточную Европу¹³. Российские действия также оказали существенное влияние на арктическое сотрудничество, в частности, на позицию Канады, выполнявшей в это время функции председателя Арктического совета. Так, элементами «принципиальной позиции» Канады стали решения властей бойкотировать заседание целевой группы Арктического совета в России, внести некоторых российских чиновников в санкционные списки на въезд и приостановить двухсторонние обмены с Россией¹⁴. Хотя Москва попыталась изолировать свои действия на Украине от позитивных усилий по развитию сотрудничества в Арктике, кризис 2014 г. оказал негативное воздействие на отношения в регионе¹⁵.

Усилия России по восстановлению военного потенциала (в особенности сил стратегического сдерживания) и по возвращению своего глобального влияния представляют второй ключевой интерес Москвы. Большинство исследований подчёркивают важность военной реформы 2008 г. и Государственной программы вооружения 2015-2017 гг. как первых свидетельств намерений России укрепить свою «жесткую» силу¹⁶. Такие намерения явствовало как из Стратегии национальной безопасности, утверждённой администрацией Медведева в мае 2009 г., так и Военной доктрины Российской Федерации, принятой в феврале 2010 г.¹⁷. Конечным результатом этих усилий по восстановлению статуса великой державы стало повышение уровня профессионализма вооружённых сил, переоснащение армии технологически передовыми видами вооружения, а также увеличение количества частей на Крайнем Севере¹⁸. Эти меры отразили географические реалии, необходимость расширения и охраны российских сил ядерного сдерживания, а также важность развёртывания стратегических сил для защиты ключевого с точки зрения экономики и безопасности региона. Расширение военной активности в Арктике предоставляет российским вооружённым силам локальное преимущество, которое используется для проецирования силы за рубежом. Например, Россия использовала ресурсы Северного флота (включая единственный авианосец) в Сирии¹⁹, а также применяла ресурсы ВВС и ВМС после событий на Украине для проецирования силы против Канады, Норвегии, Великобритании, Швеции и Финляндии²⁰. Можно предположить, что Россия стала региональным гегемоном в Арктике, располагая на Крайнем Севере модернизированными вооружёнными силами и используя свою восстановленную мощь в противостоянии с Западом.

Третьим ключевым интересом в области безопасности является поддержание Россией своих сил ядерного сдерживания, что всё в большей степени обеспечивается базирующимися в Арктике подводными лодками Северного флота. С учётом географических особенностей Россия имеет лишь два региона, удобных для размещения базы подводных лодок: Северный Ледовитый океан и Тихий океан. Север предоставляет преимущество в виде ледяного покрова, поэтому базы на Кольском полуострове получают более весомую поддержку государства по сравнению с частями на Дальнем Востоке²¹. Модернизируя и восстанавливая свой флот подводных лодок, Россия одновременно совершенствует силы, охраняющие его. В районе Кольского полуострова размещается всё большее количество авиационных (включая истребители и противовоздушную оборону) и сухопутных частей²². Эти усилия также нацелены на повышение уровня защиты СМП. Россия предпринимает серьёзные усилия по восстановлению, модернизации и созданию новых авиабаз на всём протяжении СМП, включая открытие более десяти поисково-спасательных центров, тринадцати аэродромов и десяти радарных станций ПВО, поддерживающих операции российских истребителей и бомбардировщиков в этом регионе²³.

Когда Россия возобновила патрулирование бомбардировщиков в Арктике в 2007 г.²⁴, многие западные аналитики сначала посчитали, что эта мера была предназначена для внутренней аудитории. Патрулирование не только осталось, но и расширилось, по частоте и комплексности приближаясь к уровню худших отрезков холодной войны²⁵. Хотя бомбардировщики Ту-95 и Ту-160 устарели, их боевое оснащение постоянно модернизируется. Россия находится в процессе разработки новых крылатых ракет, превосходящих возможности нынешних ракет Х-55, которые являются главными средствами доставки на сегодняшний день²⁶. Новые крылатые ракеты позволят бомбардировщикам оставаться на большем расстоянии от своих целей и быстрее проводить атаку. В ответ на это западным державам придётся совершенствовать свои возможности по обнаружению и перехвату этих самолётов на гораздо большем отдалении, что заставит аналитиков НОРАД задуматься о средствах уничтожения самого «лучника», а не «стрелы»²⁷. В свою очередь Россия в таком случае должна будет искать возможности укрепления защиты бомбардировщиков. Даже если бы отношения между Западом и Россией в целом остались позитивными, описанный сценарий предполагает, что намерения России модернизировать свои силы ядерного сдерживания привели бы к увеличению военного потенциала в Арктике и, следовательно, подтолкнули бы другие арктические страны к пропорциональному ответу.

В совокупности перечисленные три фактора означают, что Россия превратила Арктику в важный с военной точки зрения регион. При этом целью является не проецирование военной силы для достижения политических задач в Арктике, а, скорее, поиск новых путей использования потенциала России в регионе для продвижения национальных интересов на глобальном уровне.

Арктика и ключевые интересы США в области безопасности

Интересы США в области ядерного сдерживания и обеспечения защиты от ограниченных ядерных атак баллистическими ракетами прямым образом относятся к Арктике²⁸. Поддержание и модернизация систем ядерного сдерживания являются ключевыми приоритетами американской национальной стратегии безопасности²⁹. Свидетельством этого является объявленное США решение о масштабной модернизации своих сил, включая выделение финансирования для строительства нового класса ядерных подводных лодок с баллистическими ракетами (ПЛАРБ) класса *Columbia*³⁰. В 2018 г. США также обновили свою ядерную стратегию, которая закрепила возможность применения ядерного оружия малой мощности в некоторых сценариях³¹.

Ключевым элементом американского ядерного сдерживания является противостояние с российскими и китайскими силами³². С учётом активности России в Арктике и следуя циклу «действие-противодействие», США вынуждены также проявлять активность в отношении российского Северного флота. Действующая американская доктрина уделяет особое внимание способности ВМС США сдерживать (а в случае войны – поражать) российские ядерные силы. Такая позиция основана на предположении, что до тех пор пока Россия и Китай осознают, что США держат под прицелом их средства доставки, ни Москва, ни Пекин не станут проводить действия, которые в принципе могут потребовать применения ядерного оружия. По существу американцы надеются посеять сомнения в умах российских и китайских политиков в той мере, которая будет достаточна для их отказа от мысли использовать ядерное оружие. Данная стратегия сдерживания требует от США демонстрации своей воли и способности поражения российских ядерных сил.

Российские стратегические силы в Арктике – подводные лодки и бомбардировщики – являются приоритетными целями Соединённых Штатов. Россия знает об этом и создаёт оборонительный потенциал, в центре которого находятся новые системы ПРО и истребители, базирующиеся в Арктике. Это запустило процесс гонки вооружений, который был подпитан событиями на Украине. При этом речь идёт не о

подготовке стратегических сил к войне за арктические территории или ресурсы, а скорее о создании возможностей продвижения ключевых национальных интересов из Арктики.

Вторым ключевым интересом США в сфере безопасности является защита территории от ограниченной ядерной атаки баллистическими ракетами³³. Частное проявление этого интереса – опасение атаки государства-изгоя, в частности Северной Кореи – привело к созданию в Форт Грили, штат Аляска, одной из самых крупных американских баз противоракетной обороны³⁴. Хотя база изначально планировалась к закрытию к концу холодной войны, руководству Аляски удалось пролоббировать в федеральном правительстве решение сохранить базу и трансформировать её в ракетный полигон для американских систем ПРО. По мере нарастания угрозы со стороны Северной Кореи база расширялась и к сегодняшнему дню превратилась в крупнейшее операционное хранилище перехватчиков ВВС США средней дальности³⁵. С середины 2000-х гг. администрации президента США, как демократы, так и республиканцы, поддерживали практику увеличения численности перехватчиков в Форт Грили каждый раз, когда северокорейская угроза начинала возрастать. Несмотря на усилия администрации Трампа улучшить взаимоотношения с Северной Кореей, эта практика продолжилась и при нынешнем президенте США. В ноябре 2017 г. было принято решение добавить ещё 20 перехватчиков к имеющимся 40 ракетам наземного базирования, размещенных ещё при администрациях Клинтона и Буша, а также увеличить общее количество перехватчиков до 64 единиц к 2023 г.³⁶

Американцы исходят из того, что ракеты в Форт Грили предназначены для защиты от атаки Северной Кореи или любого другого государства-изгоя с небольшим количеством ракет. Месторасположение базы идеально подходит для перехвата ракет как Северной Кореей, так и Китая. В настоящее время американцы полагают, что возможностей их системы ПРО не достаточно для защиты от массовой ракетной атаки, и, следовательно, не будут эффективны в случае атак Китая или России, что делает систему ядерного сдерживания США в отношении этих стран незаменимой³⁷. В то же время китайские и российские власти обеспокоены, что американские технологии рано или поздно позволят США разработать систему ПРО, которая сможет быть эффективной против ядерных ударов Китая и России, что вынуждает последних пристально следить за деятельностью США на Аляске³⁸.

Функционирование базы ПРО на Аляске не означает ведения войны за Арктику, но становится ключевым элементом американских систем по защите всей территории от потенциальных угроз. Тем не менее, факт расположения базы в Арктике свидетельствует о стратегической важности региона и его непосредственной связи с поддержанием стратегической безопасности. Это означает, что геополитические отношения между США и Россией вкупе с растущей военной мощью Китая вынудят «почти равных» по силе противников США воспринимать военный потенциал Форта Грили и других баз на Аляске как угрозу своей безопасности. Следуя логике классической дилеммы безопасности в Арктике, американцы продолжают укреплять свой потенциал для охраны ключевых объектов на Аляске. Американцы уже разместили усовершенствованные элементы ВВС в Форте Элмендорф, включая значительную часть своих самолётов F-22 и F-35³⁹. Эта тенденция, вероятно, продолжится по мере раскручивания спирали дилеммы безопасности в Арктике.

Арктика и ключевые интересы Китая в области безопасности

С недавних пор Китай стал одним из самых заметных игроков в арктическом регионе. На начальных этапах Китай выражал свой интерес к региону через участие в научных исследованиях и усилия по вовлечению в деятельность механизмов регионального управления, в частности Арктического совета⁴⁰. Белая книга по арктической политике Китая 2018 г. подчёркивает стремление Китая участвовать в мирном развитии региона⁴¹ и описывает интересы страны: научные исследования, сотрудничество по добыче ресурсов и развитие институтов управления и международного сотрудничества в Арктике. Документ не содержит упоминаний интересов Китая в сфере безопасности. В то же время, некоторые западные аналитики указывают на появляющиеся внутренние обсуждения в военных кругах Китая важности Арктики для национальной безопасности Китая⁴². Хотя пока нет ясности в том, как правительство Китая оценивает значение региона, геостратегическая ситуация предполагает, что китайцам необходимо будет противостоять здесь США и (возможно) России, поскольку для противостояния с этими державами на мировом уровне Китай не может допустить беспрепятственное и безопасное функционирование американского и российского флотов (и особенно подводных лодок) в Арктике.

Судя по стремительно растущим военным расходам, Китай инвестирует в свой военный потенциал, что позволит ему противостоять США на равных⁴³. Учитывая, что увеличение расходов и усилия по модернизации вооружённых сил Китая продолжаются, логично предположить, что китайцы в конце концов разработают

средства, способные бросить вызов американской системе ядерного сдерживания (по аналогии с российско-американским балансом). Хотя Китай не часто делает официальные заявления по вопросу о ядерном сдерживании (с учётом его чувствительности к этой теме), логика ядерного сдерживания предполагает, что китайцы разработают ледовые технологии для своих атомных подводных лодок, что позволит им в случае конфликта противостоять американским и российским подлодкам. Официальное признание – намеренное или косвенное, – того факта, что некоторые или даже все атомные ударные подводные лодки Народно-освободительной армии Китая (НОАК) получили ледовое усиление, могло бы подтвердить подобные предположения⁴⁴. Для плавания подо льдом атомная подводная лодка должна иметь специальные возможности, разработка которых является дорогостоящей и сложной задачей – в частности, требуется усиленное ограждение рубки для всплытия в сплошном льду, выдвигающиеся горизонтальные рули и оснащение гидролокаторами верхнего обзора⁴⁵. Появление китайских подводных лодок в арктических водах существенно усложнит как американские, так и российские оборонные позиции в регионе.

Китай также продвинулся в обучении своего надводного флота функционированию в Арктике. В 2015 г. флот НОАК подходил к берегам Аляски и заходил в порты северных европейских стран. Во время единственного за весь президентский срок официального визита Обамы на Аляску три китайских фрегата и два судна снабжения прошли в Берингово море мимо Алеутских островов⁴⁶. При этом китайские корабли всё время оставались в международных водах и не нарушили американский суверенитет. Хотя корабли и не подходили близко к покрытым льдом водам, сам факт использования Китаем надводного флота в северном регионе подал чёткий сигнал. НОАК ввела в эксплуатацию два новых ледокола типа 272 в 2016 г.⁴⁷, размер которых соответствует классу канадских арктических патрульных кораблей *Harry DeWolf*. Остаётся неясным, сколько ещё таких ледоколов построят китайцы. Имеющиеся у Китая ледоколы, *Xue Long* и *Xue Long II*, используются для проведения научных исследований, однако их задачи в будущем также неизвестны.

Месяц спустя после похода к берегам Аляски три китайских судна впервые в истории Китая осуществили визиты в порты Швеции, Дании и Финляндии. Корабли, которые уже участвовали в антипиратских операциях вместе с Флотом 152 в водах Сомали, продемонстрировали отличные качества, совершив переход из Китая в Западную Европу через Африку⁴⁸. Через три года три корабля посетили Финляндию, Латвию и Россию⁴⁹. В 2018 г. китайские суда совершили

заход в порт России и провели операции в Балтийском море совместно с российскими кораблями.

В своих официальных заявлениях о модернизации флота Китай не упоминает Арктику. Военная стратегия, опубликованная в мае 2015 г., чётко указывает на то, что приоритеты ВМС будут смещаться с поддержания преимущественно береговой противолодочной обороны в сторону создания многоцелевого флота, способного функционировать во всех районах Мирового океана⁵⁰. Походы кораблей в воды Аляски и Северной Европы свидетельствуют о намерении охватить и северные моря.

Хотя сегодня сложно говорить о каких-либо официальных геополитических намерениях Китая в отношении Арктики, представляется важным отслеживать действия Китая в регионе в будущем. Китайскую военную активность в регионе будет сложно игнорировать, учитывая тот факт, что страна продолжает наращивать военно-стратегический потенциал. При этом нет никаких признаков того, что Китай собирается использовать военную силу для захвата арктических территорий. Однако развивающееся геополитическое соперничество между Китаем, Россией и США, вероятно, вовлечёт Китай в Арктику.

Заключение

Формирование нового арктического стратегического треугольника имеет важные последствия для Канады. Прежде всего, Канаде нужно проявить гибкость, чтобы адаптироваться к изменениям в геополитической обстановке. Спокойная для Канады и её союзников эпоха 1990-х, когда Арктика формировалась как зона мира, Россия была слишком слаба для проявления активности в Арктике, а Китай всё еще не проявлял большого интереса к региону, закончилась. Сегодня Россия и Китай вышли на передовые роли. Арктика не может быть изолирована от глобальных трансформаций, касающихся экологической безопасности, социальной сферы или геополитики. Несмотря на традиционную надежду на сохранение мирной Арктики, с учётом геополитических реалий Канада рискует оказаться в более опасной арктической обстановке, хотя многие эксперты продолжают надеяться, что Арктика будет оставаться зоной низкого напряжения.

Проблема, с которой сталкивается Канада, заключается в её географическом расположении в середине формирующегося треугольника Россия-США-Китай. Россия активно восстанавливает статус великой державы, используя методы гибридных войн и политического вмешательства с целью пошатнуть сплочённость Запада и подорвать демократические системы управления. Интересам

западных стран также бросает вызов взлёт Китая как глобального игрока, с его растущим военным потенциалом и активным вмешательством в системы управления с использованием кибервойн и финансированием стратегических ресурсов. Третья вершина треугольника – администрация Трампа, которая не признаёт исторически сложившиеся «особые отношения» между Канадой и США и руководствуется исключительно принципом «победивший-проигравший», что усложняет североамериканское сотрудничество в сфере безопасности⁵¹.

Усилия России в 2007-2008 гг. по восстановлению стратегического сдерживания и достижению доминирующей роли в Арктике предзнаменовало формирование НАСТ. Значительная часть сил стратегического сдерживания Российской Федерации обеспечена ресурсами Северного флота. Страной были усовершенствованы военные базы и оборонные системы в регионе, военный потенциал в целом был существенно расширен. Россия намерена воспрепятствовать активности НАТО, что имеет непосредственное отношение к Арктике.

С 1999 г. Китай начал проявлять предметный интерес к Арктике. Хотя на данный момент китайцы соблюдают правила игры в регионе и настаивают на более активном своём вовлечении в арктические институты управления, амбиции Китая по созданию флотилии глобального уровня были продемонстрировано во время похода китайских кораблей к Алеутским островам и заходов в порты североамериканских стран в 2015 г. Логика стратегического противостояния и ядерного сдерживания, вероятно, указывает им на необходимость развития возможностей оперирования в Арктике. Какие последствия для региональной стабильности будет иметь создание Китаем подводных лодок с ледовым усилением?

Готова ли Канада к формирующемуся НАСТ? Как Канада и США могут совместными усилиями защитить континент? Появление новых технологий означает, что защита наших границ через наблюдение за воздушным и морским пространством должна быть расширена. Новые российские и китайские гиперзвуковые технологии представляют повышенную угрозу, к которой Канада и её союзники должны быть готовы. Всё это требует перехода Канады с тактического к более глубокому и широкому стратегическому мышлению – желательно, до того, как военно-политическая обстановка усложнится.

Примечания

¹ P. Whitney Lackenbauer, *From Polar Race to Polar Saga: An Integrated Strategy for Canada and the Circumpolar World*, Foreign Policy for Canada's Tomorrow No. 3 (Toronto: Canadian International Council, 2009); Lassi Heininen, "Circumpolar international relations and cooperation," in *Globalization and the Circumpolar North*, eds. Heininen and Chris Southcott (Anchorage: University of Alaska Press, 2010): 265-305; Lackenbauer, "Mirror Images?: Canada, Russia, and the Circumpolar World," *International Journal* 65:4 (2010): 879-97; Oran Young, "Arctic Politics in an Era of Global Change," *Brown Journal of World Affairs* 19:1 (2012): 165-78; Juha Käpylä and Harri Mikkola, *On Arctic Exceptionalism: Critical reflections in the light of the Arctic Sunrise case and the crisis in Ukraine* (Finnish Institute of International Affairs working paper 85, 7 April 2015): 4-9, <https://www.fiia.fi/en/publication/onarctic-exceptionalism>; and Michael Byers, "Crises and International Cooperation: An Arctic Case Study," *International Relations* 31:4 (December 2017): 375-402.

² David Fromkin, "The Great Game in Asia," *Foreign Affairs* (Spring 1980); Lieutenant-Commander Guy Killaby, "Great Game in Cold Climate: Canada's Arctic Sovereignty in Question," *Canadian Military Journal* (2005/06): 31-40; and Scott Borgerson, "The Great Game Moves North," *Foreign Affairs* 25 (2009), <http://www.foreignaffairs.com/articles/64905/scott-g-borgerson/the-great-game-moves-north>.

³ Vladislav Zubok, "Russia, The US and the Backstory behind the Breakdown," *Wilson Quarterly* (Winter 2016), <https://wilsonquarterly.com/quarterly/the-post-obama-world/russia-the-u-s-and-the-backstory-behind-the-breakdown/>

⁴ Anne-Marie Brady, *China as a Great Power* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017).

⁵ John Grady, "Panel: China Leading the World in Hypersonic Weapon Development," USNI News, 14 March 2019, <https://news.usni.org/2019/03/14/panelchina-leading-world-hypersonic-weapon-development>; Amy Mackinnon, "Russia's New Missiles are Aimed at the US," *Foreign Policy*, 5 March 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/03/05/russias-new-missiles-are-aimed-at-you-weapons-hypersonic-putin-united-states-inf/>; Robert Burns, "Pentagon Plans tests of long-Banned types of Missiles," *Military Times*, 14 March 2019.

⁶ Katarzyna Zysk and David Tittley, "Signals, Noise, and Swans in Today's Arctic," *SAIS Review of International Affairs* 35:1 (2015): 169-181.

⁷ Robbie Gramer, "Here's what Russia's Military Build-up in the Arctic looks like," *Foreign Policy*, 25 January 2017, <https://foreignpolicy.com/2017/01/25/heres-what-russias-military-build-up-in-the-arctic-looks-like-trump-oilmilitary-high-north-infographic-map/>.

⁸ Ate Staalesen, "Navy pilots take off to new Arctic Bases," *Barents Observer*, 13 March 2019, <https://thebarentsobserver.com/en/2019/03/navy-pilots-take-newarctic-bases>.

⁹ Vladimir Jares, "The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: The Work of the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the Arctic," *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 42 (2009).

¹⁰ Putin's prepared remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy, delivered 10 February 2007, posted by *Washington Post*, 12 February 2007, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555_pf.html.

¹¹ See Ronald S. Asmus, *A Little War That Shook the World: Georgia, Russia, and the Future of the West* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010).

¹² Ведутся дискуссии по вопросу о том, кто начал войну, однако существует единство в отношении того, что война стала прямым следствием российских усилий по недопущению вступления Украины в НАТО. См. John Mearsheimer, "Why the Ukraine Crisis is the West's Fault: The Liberal Delusions that Provoked Putin," *Foreign Affairs* (September-October 2014); and Lawrence Freedman, "Ukraine and the Art of Limited War," *Survival* 56:6 (December 2014): 7–38.

¹³ A. Panin, "Western sanctions could damage one-fifth of Russia's oil production," *Moscow Times*, 21 September 2014, <http://www.themoscowtimes.com/article.php?id=507474>.

¹⁴ CBC, "Canada Boycotts Arctic Council Moscow Meeting over Ukraine," *CBC North*, 16 April 2014, <https://www.cbc.ca/news/canada/north/canada-boycottsarctic-council-moscow-meeting-over-ukraine-1.2611964>. See also Heather Exner-Pirot, "Canada's Arctic Council Chairmanship (2013–2015): A Post-Mortem," *Canadian Foreign Policy Journal* 22:1 (2016): 84-96; and P. Whitney Lackenbauer, "Conceptualizing 'One Arctic' as the 'Canadian Arctic'? Situating Canada's Arctic Council Chairmanship (2013-15)," in *One Arctic: The Arctic Council and Circumpolar Governance*, eds. Lackenbauer, Heather Nicol, and Wilfrid Greaves (Ottawa: Canadian Arctic Resources Committee / Centre on Foreign Policy and Federalism, 2017): 46-78.

¹⁵ Jon Rahbek-Clemmensen, "The Ukraine Crisis Moves North. Is Arctic Conflict Spill-over Driven by Material Interests?" *Polar Record* 53:1 (2017): 1–15.

¹⁶ Kristian Åtland, "Russia's Armed Forces and the Arctic: All Quiet on the Northern Front?" *Contemporary Security Policy* 32:2 (2011): 267-285.

¹⁷ Jim Nichol, *Russian Military Reform and Defence Policy*, Congressional Research Service Report 7-5700 (24 August 2011): 1-6.

¹⁸ Valery Konyshv and Aleksandr Sergunin, "The Arctic at the Crossroads of Geopolitical Interests," *Russian Politics & Law* 50:2 (2012): 34-54.

¹⁹ Matthew Bodner, "Russia Deploys Military Ships to Syria Armed with Kalibr Cruise Missiles," *Defencenews*, 28 August 2018, <https://www.defensenews.com/naval/2018/08/28/russia-deploys-military-ships-to-syria-armed-with-kalibr-cruise-missiles/>.

²⁰ David Blair, "Russian Forces 'Practiced' Invasion of Norway, Finland, Denmark and Sweden," *Telegraph*, 14 March 2019, <https://www.telegraph.co.uk/news/>

worldnews/europe/russia/11702328/Russian-forces-practised-invasionof-Norway-Finland-Denmark-and-Sweden.html.

²¹ Ernie Regehr, “Nuclear Submarines in the Arctic: Limiting Strategic Anti-Submarine Warfare,” *Arctic Security* [Simons Foundation], 4 December 2018, <http://www.thesimonsfoundation.ca/highlights/nuclear-submarines-arcticlimiting-strategic-anti-submarine-warfare>.

²² “Russia Plans New Anti-Aircraft Base in the Arctic,” *Moscow Times*, 30 August 2018, <http://www.thesimonsfoundation.ca/highlights/nuclear-submarinesarctic-limiting-strategic-anti-submarine-warfare>.

²³ Jeremy Bender, “Russia Just Put the Finishing Touches on the 6 Arctic Bases,” *Business Insider*, 7 December 2015, <https://www.businessinsider.com/russia-equipped-six-military-bases-in-the-arctic-2015-12>.

²⁴ Reuters, “Russian Strategic Bombers Run Arctic Exercise,” 3 September 2007, <https://www.reuters.com/article/us-russia-exercise/russian-strategic-bombersrun-arctic-exercise-idUSL0359169120070903>.

²⁵ Andrew Foxall, *Russia’s Policies towards a Changing Arctic: Implications for UK Security* (Russia Studies Centre Research Paper No. 12, Henry Jackson Society, 2017): 9-11.

²⁶ MacKinnon, “Russia’s New Missiles.”

²⁷ Andrea Charron and James Fergusson, *NORAD and the Evolution of North American Defence* (Ottawa: Macdonald-Laurier Institute, 2017), <https://www.macdonaldlaurier.ca/norad-and-the-evolution-of-northamerican-defence-andrea-charron-and-james-fergusson-for-inside-policy/>.

²⁸ White House, *National Security Strategy of the United States* (December 2017).

²⁹ United States, Department of Defense (DoD), *Nuclear Posture Review* (February 2018), 41-58.

³⁰ Ronald O’Rourke, *Navy Columbia (SSBN-826) Class Ballistic Missile Submarine Program: Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report 7-5700 (23 October 2018).

³¹ U.S. DoD, *Nuclear Posture Review*, 25-28.

³² U.S. DoD, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military Competitive Edge* (January 2018), 2.

³³ *National Security Strategy of the United States*, 8.

³⁴ U.S. DoD, Missile Defence Agency, “Ground-Based Midcourse Defence (GMD),” January 23, 2019, <https://www.mda.mil/system/gmd.html>.

³⁵ U.S. Army Cold Regions Test Center, “History,” <https://web.archive.org/web/20160630032404/http://www.crtc.army.mil/history.html>.

³⁶ U.S. DoD, *Missile Defence Review* (2019), x-xi.

³⁷ U.S. DoD, *Missile Defence Review*, xi.

³⁸ Mark Sleboda, “Russia’s and China’s increasing security concerns over American plans to build global missile defense system are very real and justified,” *Voice of Russia*, 25 March 2013, http://english.ruvr.ru/2013_03_25/Russia-s-and-China-s-

increasing-security-concerns-over-American-plans-to-build-global-missile-defense-system-are-very-real-and-justified/; and “Changed US missile defense plans do not lift Russia’s concerns – official,” *Voice of Russia*, 25 March 2013, http://english.ruvr.ru/2013_03_25/Changed-US-missile-defense-plans-do-not-lift-Russia-s-concerns-official-333/.

³⁹ Egan Hanlon, “Air Force recommends more F-22 fighter jets be stationed at JBER,” *Anchorage Daily News*, 13 December 2018, <https://www.adn.com/alaska-news/military/2018/12/14/air-force-recommends-more-f-22-fighter-jets-be-stationed-at-jber/>; and “Air Force officially chooses Eielson for F-35s,” *Alaska Star*, 28 April 2016, <http://www.alaskastar.com/2016-04-06/air-force-officially-chooses-eielson-f-35s#.XIyS9KB7nX4>.

⁴⁰ P. Whitney Lackenbauer, Adam Lajeunesse, Frederic Lasserre, and James Manicom, *China’s Arctic Ambitions and What They Mean for Canada* (Calgary: University of Calgary Press, 2018). For Chinese official and non-official statements on Arctic security, see David Wright. *The Dragon and Great Power Rivalry at the Top of the World: China’s Hawkish, Revisionist Voices within Mainstream Discourse on Arctic Affairs* (Canadian Global Affairs Institute Policy Paper, September 2018), https://www.cgai.ca/the_dragon_and_great_power_rivalry_at_the_top_of_the_world.

⁴¹ People’s Republic of China, State Council, *China’s Arctic Policy* (January 2018), http://english.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm.

⁴² Brady, *China as a Polar Great Power*.

⁴³ Общие годовые расходы Китая на оборонный сектор увеличились с 10 млрд дол в 1989 г. до 228 млрд долл в 2017 г. Хотя это всё равно существенно меньше расходов США, которые в 2017 г. составили 610 млрд долл, Китай сегодня занимает второе место по этому показателю и каждый год наращивает объёмы финансирования. Для сравнения – в 2017 г. Россия занимала третье место с суммой 66,8 млрд долл. Stockholm International Peace Research Institute Press Release, “Global Military Spending remains High at \$1.7 Trillion,” 2 May 2018, <https://www.sipri.org/media/pressrelease/2018/global-military-spending-remains-high-17-trillion>.

⁴⁴ Китай строит два новых типа атомных подводных лодок, которые могут получить ледовое усиление: ударные атомные подводные лодки типа 93 – две были недавно введены в эксплуатацию, четыре аналогичных судна строятся; и атомные подводные лодки с крылатыми ракетами типа 95 – две построены, ещё две на этапе строительства, планируется заложить пятую. Ronald O’Rourke, *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report 7-5700 (1 November 2017). Обнаружение любого из этих кораблей в Арктике будет означать брошенный Китаем вызов России и США в регионе, а также обозначит амбиции страны по достижению паритета с США.

⁴⁵ Richard Compton-Hall, *Submarine versus Submarine: The Tactics and Technology of Underwater Confrontation* (Toronto: HarperCollins, 1988), 79-85.

⁴⁶ Phil Stewart., *Five Chinese Ships in Bering Sea as Obama visits Alaska*, Reuters, 2 September 2015, <https://www.reuters.com/article/us-usa-chinamilitary/five-chinese-ships-in-bering-sea-as-obama-visits-alaskaidUSKCN0R22DN20150902>.

⁴⁷ Navy Recognition, “China Commissioned the First Type 272 Icebreaker Haibing With PLAN North Sea Fleet,” 7 January 2016, <http://www.navyrecognition.com/index.php/news/defence-news/2016/january-2016-navy-navalforces-defense-industry-technology-maritime-security-global-news/3439-china-commissioned-the-first-type-272-icebreaker-haibing-with-plan-northsea-fleet.html>; and China Military Online, “New Icebreaker Joins PLA Navy in Liaoning,” *China Military News*, 1 May 2016, http://english.chinamil.com.cn/news-channels/china-military-news/2016-01/05/content_6844720.htm.

⁴⁸ Shannon Tiezzi, “China's Navy Makes First-Ever Tour of Europe's Arctic States,” *The Diplomat*, 2 October 2015, <https://thediplomat.com/2015/10/chinas-navy-makes-first-ever-tour-of-europes-arctic-states/>. Китайцы не включили Норвегию в свой маршрут как следствие ухудшения отношения с ними на фоне вручения Нобелевской премии мира китайскому диссиденту Лю Сяобо. Это свидетельствует о глубоко политическом подтексте совершённой экспедиции в скандинавские страны и в полярные воды.

⁴⁹ Gerald O'Dwyer, “Russia-China exercise: Kremlin moves to calm Nordic-Baltic fears,” *DefenceNews*, 4 August 2017, <https://www.defensenews.com/smr/european-balance-of-power/2017/08/04/russia-china-exercises-kremlin-movesto-calm-nordic-baltic-fears/>.

⁵⁰ People's Republic of China, State Council, *China's Military Strategy*, 27 May 2015, http://english.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm.

⁵¹ Catherine Porter, “For Canada and US, ‘That Relationship is Gone,’ after Bitter NAFTA Talks,” *New York Times*, 3 October 2018, <https://www.nytimes.com/2018/10/03/world/canada/trudeau-trump-nafta.html>; P. Whitney Lackenbauer, and Rob Huebert, “Premier Partners: Canada, the United States and Arctic Security,” *Canadian Foreign Policy Journal* 20:3 (2014): 320-333.

Россия, Канада и арктический регион

П. Уитни ЛАКЕНБАУЭР* и Сюзанн ЛАЛОНД**

В своём исследовании политики Канады и России в Арктике, опубликованном в 1956 году, канадский чиновник по делам Севера Р.А. Дж. Филипс (бывший также вторым секретарём канадского посольства в Москве) отметил, что «сегодня в мире существуют две крупные арктические державы, и взор обеих направлен на Север как никогда прежде». Россия и Канада, по его словам, «больше не разделены европейским континентом и Атлантическим океаном. Их разделяет лишь Полюс»¹.

Филипс сравнил и противопоставил арктические реалии обеих стран. Советский Крайний Север был гораздо обширнее, субарктические климатические условия охватывали большую часть Советского Союза, тогда как канадский Север был меньше по площади, но занимал пропорционально большую часть этой страны. Советский Крайний Север был плотнее заселён по сравнению с канадским, имел более развитую транспортную инфраструктуру и получал гораздо больший объём государственного финансирования на тот момент. Северные регионы обеих стран изобиловали природными ресурсами, хотя канадский Север был «на более ранних ступенях развития». Обе страны столкнулись с похожими трудностями при развитии Севера, несмотря на «различия в экономических критериях и политических идеологиях». Хотя различия были, несомненно, очевидны, Филипс призвал не допустить, чтобы они «затмевали сходства». Он отметил общие интересы стран в Арктике: в разработке технологий строительства, развитии естественных наук, управлении местными

* Председатель по канадским исследованиям в изучении канадского Севера и профессор Школы изучения Канады в университете Трента, Питерсборо, Онтарио, Канада.

** Профессор, Факультет права, Университет Монреаля, Канада.

делами и взаимоотношениях с коренными народами. Наличие общих интересов в итоге побудило страны осуществить обмен специалистами². Как полагал Филипс, тот факт, что обе страны оказались на противоположных сторонах идеологического противостояния холодной войны, не препятствовал сотрудничеству по вопросам общих интересов.

Несмотря на то, что окончание холодной войны привнесло новые возможности для регионального сотрудничества, отношения между Россией и Западом заметно ухудшились после украинского кризиса 2014 г. Это послужило поводом для многих экспертов снова прибегнуть к риторике времён холодной войны для описания возрождающегося стратегического мирового соперничества. Идея новой арктической холодной войны и неизбежного нарастающего конфликта стала стереотипом средств массовой информации, резко вытеснив концепцию сотрудничества в Арктике. Авторы этой книги попросили дать своё представление о том, как следует понимать арктические интересы Канады и России в области безопасности в широком контексте их национальных стратегий. Большое значение имеет формулировка вопросов. Каковы основные мотивы, которыми руководствуются Канада и Россия при реализации своей арктической политики, и как они воспринимают друг друга? Объясняет ли образ арктического соперничества и конфликта, построенный на идее «гонки» или «борьбы за Арктику»³, логику канадской и российской стратегий, агрессивную риторику, а также вложения в военный потенциал в Арктике?

Суверенитет и безопасность являются во многом схожими понятиями, но первое чаще отождествляется с признанным другими странами правом осуществлять власть на определенной территории, в то время как концепция безопасности затрагивает обязанность государства по защите своих граждан, территории, экономики и институтов от любого вреда. В вопросах международного морского права Россия и Канада следуют одному и тому же подходу: официальные лица признали и одобрили существующий глобальный режим регулирования, но при этом твёрдо отстаивают своё право осуществлять суверенитет и суверенные права в максимально полном объёме в соответствии с международным правом. Некоторые эксперты считают такое осуществление государственной власти формой исключительности, не сочетающейся с установленными «правилами игры». Однако, как убедительно аргументирует в своей главе Гаврилов, твёрдое отстаивание своей юрисдикции прибрежными государствами в Арктике не является чем-то отличающимся от ситуации в Индийском или Тихом океанах.

В отношении правового статуса Северного морского пути (ранее известного как Северо-Восточный проход) и Северо-Западного прохода оба государства применяют исторически сложившиеся юридические концепции и доктрины, обосновывающие их право регулировать судоходство в этих водах на основе своего национального законодательства. Начиная с секторальной теории (к настоящему времени ставшей маргинальной с юридической точки зрения), доктрины общего международного права об исторических правах, и заканчивая положениями Конвенции ООН по морскому праву в отношении исходных линий, российские и канадские подходы практически зеркально отражали друг друга. Хотя правительства обеих стран могут по-разному смотреть на будущее развитие свои арктических акваторий – Россия активно способствует развитию судоходства по СМП, Канада предпочитает более осторожный подход в отношении Северо-Западного прохода, – оба государства руководствуются одинаковыми ценностями и приоритетами⁴. И несмотря на то, что порядок приоритетов может слегка отличаться, и Россия, и Канада осуществляют свои права прибрежных государств в отношении сохранения морской среды, обеспечения прав коренных народов, безопасности судоходства, национальной безопасности и экономического развития в интересах местного населения.

По спорному вопросу о статусе арктических проливов два государства, безусловно, являются союзниками. Юридическая позиция России и Канады и вытекающая из неё возможность принимать решения, отражающие национальные интересы и приоритеты, многократно усилена поддержкой и взаимопониманием другой стороны. Такое совпадение стратегических интересов формирует связь, которую следует поощрять в интересах обоих государств.

Даже в отношении вопроса о разграничении внешних границ континентального шельфа, по которому Россия и Канада соперничают между собой, – оба государства включили некоторые совпадающие участки морского дна Северного Ледовитого океана в свои официальные представления – оба государства продемонстрировали твёрдую приверженность не только существующему правовому режиму (статья 76 КМП и деятельность Комиссии по границам континентального шельфа), но также поддержанию диалога и сотрудничества. Хотя регламент Комиссии не позволит ей рассмотреть российские и канадские аргументы в отношении пересекающихся участков, Комиссия уполномочена рассмотреть представления и вынести рекомендации государствам, получив их официальное согласие на это. Такая договорённость, несмотря на наличие спорных участков, резко контрастирует с ситуацией в Восточно-Китайском море, где соперничество стран и разногласия привели к

приостановлению процесса делимитации. Россия и Канада осознают, что работа Комиссии «не затрагивает вопроса о делимитации континентального шельфа между государствами с противоположными побережьями»⁵ и окончательное определение границ российского и канадского расширенного континентального шельфа в Арктике невозможно без проведения переговоров между всеми заинтересованными сторонами⁶. В этой связи очень важным представляется сохранение открытыми каналов связи между двумя государствами.

Более того, осуществляя свой суверенитет и суверенные права в Арктике, следуя практике прибрежных государств во всём мире, Россия и Канада в то же время продолжали активно участвовать в работе Арктического совета и других механизмов регионального управления. Как подчёркивают авторы настоящего издания, и Россия, и Канада активно участвовали в разработке под эгидой Арктического Совета недавних региональных инструментов по сотрудничеству в области поиска и спасания, готовности и реагирования на разливы нефти и проведения научных исследований. Вместе с Канадой и другими арктическими прибрежными государствами Россия была важным участником в переговорах, окончившихся принятием Соглашения по предупреждению нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана.

Таким образом, международное морское право является основой для тесного сотрудничества и взаимодействия между Россией и Канадой. Общий подход к закреплению суверенного контроля над важнейшими морскими путями, пролегающими вдоль их северного побережья, делает их союзниками. И это подчёркивает необходимость сохранения и расширения каналов для диалога и обсуждения чувствительных для обоих государств вопросов, таких как разграничение континентального шельфа.

В целом большинство авторов настоящей книги считают, что существующий режим управления в Арктике является адекватным и соответствует национальным интересам Канады и России по обеспечению своего государственного суверенитета. Обе страны разделяют позицию о ключевой роли арктических государств в региональном управлении, основанной на международном признании их суверенитета и суверенных прав. Несмотря на наличие напряженности, вызванной противоречиями в других частях мира, сложившаяся система регионального управления и международно-правовые механизмы остаются актуальными, включая работу Арктического совета и положения Конвенции ООН по морскому праву.

Хотя общие международно-правовые интересы могут послужить основой для мира и сотрудничества в будущем, Хьюберт считает, что неизбежное столкновение стратегических интересов и давление требований национальной безопасности приведут к разрыву отношений. Несмотря на значительно более низкий уровень военной активности в циркумполярном регионе по сравнению с пиком холодной войны, Хьюберт указывает на геостратегические драйверы (некоторые из них реальные и измеряемые, другие – гипотетические), которые формируют картину надвигающегося конфликта. Эти драйверы относятся не к спорам о территориях или ресурсах, а, как он считает, к тому, как регион всё больше вплетается в широкий контекст глобальных отношений. Действительно, увеличившийся интерес к Арктике со стороны таких глобальных игроков, как Китай и Европейский Союз, означает, что глобализация затягивает регион в более широкую международную систему отношений. Хотя Арктика больше не изолирована от глобальной системы, и Россия, и Канада заинтересованы в обеспечении стабильности сложившегося механизма регионального управления и возможности противостояния внешнему давлению, которое может подорвать интересы арктических стран⁷.

Однако насколько «новой», по формулировке Хьюберта, является образующаяся в Арктике обстановка в области безопасности? Сергунин считает, что в последние годы не произошло никакого сдвига в видении Кремля роли военных сил в Арктике. Стратегия России продолжает концентрироваться на необходимости обеспечения суверенитета России в Арктической зоне Российской Федерации, защиты экономических интересов на Крайнем Севере, и демонстрации Россией статуса супердержавы, обладающей военной мощью мирового уровня. Сергунин и его коллега Валерий Конышев утверждают, что «военная стратегия России сравнима со стратегиями других прибрежных государств (особенно США и Канады)»⁸. Северный флот России остается фундаментом стратегического сдерживания и защиты территориальной целостности и экономических интересов России в регионе. Россия увеличила возможности флота по реагированию на возникающие нетрадиционные угрозы в сфере «мягкой» безопасности. Является ли это доказательством существования «двух лиц» России – образ, который используют Буффард, Шаррон и Фергюсон для описания полярности в российском истеблишменте, формируемой либеральными интернационалистами, с одной стороны, и агрессивными ревизионистами-неореалистами, с другой? Или же это адекватная позиция, обеспечивающая одновременно стратегическое сдерживание и создание ресурсов для обеспечения безопасной деятельности в Арктике, защиты населения и экономического развития (а не подготовку к широкомасштабному военному конфликту)?⁹.

Эксперты в обеих странах спорят об истинных намерениях и возможных последствиях государственных инвестиций в оборону и национальную безопасность. Следует ли западным специалистам воспринимать российские инвестиции в военный потенциал и инфраструктуру в Арктике как угрозу, учитывая, что большинство оборонных ресурсов могут быть использованы в наступательных целях, если намерения вдруг поменяются? В Канаде и других западных странах возродившиеся опасения в отношении готовности России применять жёсткую силу для защиты своих геополитических интересов импортировались в обсуждения относительно будущего Арктики. Наивно ли полагать, что регион является исключительной «зоной мира» и сотрудничества, который можно изолировать от более широкого стратегического противостояния? Достаточно ли существующих механизмов международного управления для удержания арктических (и неарктических) государств от ревизионистского поведения в регионе?

Несмотря на то, что Канада занимает относительно скромную позицию в военной сфере в Арктике, её национальная стратегия включает в себя элементы более широкого сдерживания (в рамках НОРАД и НАТО), а также проведение миссий по обеспечению «мягкой» безопасности, которые канадская армия выполняет совместно с другими правительственными ведомствами. Хотя канадская оборонная стратегия 2017 г. (*Strong, Secure, Engaged*) связывает приоритеты в области обороны и безопасности Канады с растущим интересом международного сообщества к Арктике, документ не описывает ситуацию в регионе как угрожающую балансировать на грани войны или боевых действий. Стратегия, скорее, фокусируется на подготовке к возрастающим рискам в области безопасности, связанным с климатическими изменениями и увеличением доступности региона. Канадское правительство обещало финансировать меры по совершенствованию средств наблюдения и контроля ситуации в Арктике. Такие вложения вполне соотносятся с правами Канады как суверенного государства и не должны беспокоить Россию или провоцировать наращиванию ею своей военной мощи в Арктике.

Большинство авторов данного исследования подчёркивают, что Канада и Россия глубоко заинтересованы в обеспечении стабильности, безопасности и устойчивого развития Арктики. Обе страны считают себя ответственными международными акторами, чьё поведение в Арктике соответствует установленным правовым принципам и нормам. Несмотря на приостановление экономического и военного сотрудничества с 2014 г., сложная взаимозависимость стран подталкивает региональное сотрудничество в сфере науки, поиска и спасания, трансграничного рыболовства, расширения

континентального шельфа, судоходства, реализации Полярного кодекса¹⁰.

Эти усилия укрепляют продвижение национальных интересов обеих стран и свидетельствуют о признании ощутимой выгоды, извлекаемой из активного сотрудничества. С одной стороны, официальная политика формируется внутреннеполитическими институтами, выражающими национальные интересы, и, следовательно, подлежат обсуждению на внутригосударственном уровне. С другой стороны, стратегия безопасности государства не разрабатывается в изоляции от политики и практики других государств. Если западные арктические страны видят Арктику главным образом как регион стратегического соперничества и агрессивной риторики, это повлияет и на российскую политику. И наоборот.

Чёткий и прозрачный обмен информацией относительно стратегических намерений является ключевой гарантией того, что Канада и Россия не столкнутся с дилеммой безопасности и не окажутся втянутыми в арктическую гонку вооружений. Хотя Хьюберт считает, что развёртывание гонки вооружений в Арктике – уже реальность, остальные авторы полагают, что ситуация вполне может быть смягчена путём разъяснений, в какой мере военные инвестиции и активность соответствуют задачам обеспечения государственного суверенитета, региональной безопасности и стабильности, а также военного сдерживания. Возвращение Арктики в реалии холодной войны воспрепятствует конструктивному диалогу и сотрудничеству, отвечающим совместным интересам арктических стран по широкому кругу вопросов безопасности (человеческой, экологической и экономической). По мнению норвежского аналитика в области обороны Кристиана Атланда (Kristian Åtland), «отсутствие взаимодействия между государствами и людьми в Арктике и по поводу Арктики во времена холодной войны являлось результатом, главным образом, ядерного противостояния и доминирования соображений национальной безопасности во внутригосударственных подходах и политике. Арктика воспринималась как важный театр военных действий, где политические, культурные и экономические интересы были подчинены интересам безопасности»¹¹.

Правильное позиционирование Арктики в возрождающемся стратегическом противостоянии между Россией и Западом требует аккуратного подхода и учёта нюансов. Наиболее актуальные вызовы, с которыми сталкиваются региональные страны, вызваны не геостратегическим соперничеством, вопросами о доступе к ресурсам, затянувшимися (и обычно хорошо управляемыми) спорами о разграничении пространств или разной интерпретацией

международного права. Основные трудности относятся к обеспечению человеческой безопасности, адаптации к изменению климата, организации безопасного процесса морских перевозок и добычи ресурсов, а также устойчивому развитию в различных отраслях экономики. Примерами приоритетных областей, в которых Канада и Россия могут успешно сотрудничать, могут быть наука и исследования, в том числе относящиеся к строительству в условиях холодного климата, развитие транспортных технологий, сокращение и предотвращение загрязнения воздушной и морской среды, предупреждение разливов нефти и защита биологического разнообразия. Обе страны сталкиваются со схожими трудностями при адаптации к изменению климата и поиске наилучших решений по смягчению последствий климатических изменений для экосистем, продовольственной безопасности, общественного здравоохранения и инфраструктуры. Обе страны имеют исторический опыт обмена наилучшими практиками в области устойчивого развития, особенно в том, что касается коренных народов, укрепления потенциала и управления¹². Чрезмерный упор на разности интересов, доходящий до отрицания наличия совпадающих интересов Канады и России в Арктике, отрезает путь к этим возможностям.

Преодолеть недоверие будет сложно. Как отмечает Гаврилов в своей главе, россияне считают, что Запад не относится к их стране как равноправному партнёру и не соблюдает свои обещания после распада Советского Союза, что оставляет хроническое чувство разочарования и озабоченности (это касается, например, расширения НАТО в зону бывшего советского влияния). И Гаврилов, и Хьюберт выделяют речь Путина в Мюнхене в 2007 г. как ключевое событие, причём Гаврилов описывает его как начало возрождения независимости России во внешней политике и выражение желания России сотрудничать с другими государствами на основе равноправности, а Хьюберт – как сигнал о ревизионистских планах России бросить вызов американской гегемонии в мире. Начиная с 2014 г. западные санкции вынуждают Россию искать новые инвестиционные ресурсы, технологии и рынки, в частности, в Китае, что имеет свои последствия для развития Арктики¹³. С учётом высокой стоимости добычи арктических ресурсов и их транспортировки на мировые рынки, отношения с неарктическими заинтересованными странами в сфере добыче нефти и газа, минеральных и других ресурсов (которые занимают центральное место в видении регионального и национального экономического развития как в Канаде, так и России) становятся всё больше значимыми. В свою очередь, новые для региона страны могут стать поводом для появления новых вызовов в области безопасности, переосмысления рисков и

ответственности арктических государств в циркумполярном мире, особенно через призму видения «наша Арктика, наши правила»¹⁴.

Мы надеемся, что статьи в этой книге поспособствуют лучшему пониманию намерений России и Канады в сфере безопасности в Арктике. Узнавая больше о стратегиях друг друга и корректируя неправильные представления об угрозах в регионе, можно добиться того, что выводы, сделанные из анализа противостояния в других частях мира, не будут применяться к полярному региону автоматически. В эпоху растущей неопределённости, на фоне изменений климата в Арктике и трансформации мировой стратегической архитектуры, конструктивный диалог как никогда важен для выявления возможностей сотрудничества, снижения рисков неправильного понимания намерений других государств и сохранения Арктики как региона мира, стабильности, где государства могли бы осуществлять свои суверенные права и выполнять свои обязанности. Хотя происходящее за пределами Арктики скорее всего продолжит тенденцию по усложнению отношений между Россией и Канадой (и западными союзниками) и препятствовать формированию более устойчивой системы регионального управления, большинство авторов настоящего издания считают, что это не исключает – и не должно исключать – арктическое сотрудничество там, где это служит национальным и региональным интересам.

Примечания

¹ R.A.J. Phillips, “Canada and Russia in the Arctic,” *Behind the Headlines* 16:4 (1956): 1.

² Phillips, “Canada and Russia,” *passim*, 8. 11.

³ See Rebecca Pincus and Saleem Ali, “Have You Been to ‘The Arctic’? Frame Theory and the Role of Media Coverage in Shaping Arctic Discourse,” *Polar Geography* 39:2 (2016): 83–97.

⁴ См., напр., Donat Pharand, “The Arctic waters and the Northwest Passage: A final revisit,” *Ocean Development & International Law* 38:1-2 (2007): 3-69; Aldo Chircop, Ivan Bunik, Moira L. McConnell, and Kristoffer Svendsen, “Course Convergence? Comparative Perspectives on the Governance of Navigation and Shipping in Canadian and Russian Arctic Waters,” *Ocean Yearbook Online* 28:1 (2014): 291-327; Viatcheslav Gavrilov, “Legal status of the Northern Sea Route and legislation of the Russian Federation: a note,” *Ocean Development & International Law* 46:3 (2015): 256-263; Jonathan Edge and David VanderZwaag, “Canada-Russia Relations in the Arctic: Conflictual Rhetoric, Cooperative Realities,” in

International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honour of Donat Pharand, eds. Suzanne Lalonde and Ted McDorman (Leiden: Brill, 2014), 240-65.

⁵ United Nations Law of the Sea Convention (LOSC), article 76(10).

⁶ См., напр., Ted McDorman, "The Continental Shelf beyond 200 nm: law and politics in the Arctic Ocean," *Journal of Transnational Law & Policy* 18 (2008): 155-185; Betsy Baker, "Law, Science, and the Continental Shelf: The Russian Federation and the Promise of Arctic Cooperation," *American University International Law Review* 25:2 (2010): 251-281; James Manicom, "Identity Politics and the Russia-Canada Continental Shelf Dispute: An Impediment to Cooperation?" *Geopolitics* 18:1 (2013): 60-76; Øystein Jensen, "Russia's Revised Arctic Seabed Submission," *Ocean Development & International Law* 47:1 (2016): 72-88; and Elizabeth Riddell-Dixon, *Breaking the Ice: Canada, Sovereignty, and the Arctic Extended Continental Shelf* (Toronto: Dundurn, 2017).

⁷ Благодарим Ryan Dean за то, что подал эту идею. См. также E.C.H. Keskitalo, *Climate Change and Globalization in the Arctic: An Integrated Approach to Vulnerability Assessment* (London: Earthscan, 2008); Lassi Heininen and Chris Southcott, eds., *Globalization and the Circumpolar North* (Anchorage: University of Alaska Press, 2010); and Heininen and Matthias Finger, "The 'Global Arctic' as a New Geopolitical Context and Method," *Journal of Borderlands Studies* 33:2 (2018): 199-202.

⁸ Aleksandr Sergunin and Valery Konyshev, "Russian Military Activities in the Arctic: Myths & Realities," *Arctic Yearbook 2015*, https://arcticyearbook.com/images/yearbook/2015/Commentaries/COMM_A_Sergunin%20and%20Kolyachev.pdf. В письменном представлении Парламенту Великобритании по вопросу безопасности в Арктике в 2017 г. Сергунин отметил, что какими бы амбициозными ни были российские планы в Арктике, они далеки от реализации и не обязательно подразумевают наличие намерений и соответствующих ресурсов противостоять другим региональным странам военными средствами. Возможно, Россия желает получить мощные вооружённые силы в Арктике, однако её планы восстановить боеспособный флот, модернизировать стратегические подлодки, заложить новые ледоколы на замену устаревшим, создать хорошо подготовленные и оснащённые сухопутные соединения, получить новые корабли пограничного контроля (ФСБ) и ресурсы по поиску и спасанию – сложно выполнимая задача. Сложно представить, что Россия будет обладать необходимыми для этого финансовыми, техническими и управленческими возможностями в обозримом будущем. Sergunin, "Russian Military Strategies in the Arctic: Change and Continuity," written evidence submitted to the United Kingdom's Parliamentary Committee Hearings on Defence in the Arctic, 6 February 2017, <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidence/document/defence-subcommittee/defence-in-the-arctic/written/46751.html>.

⁹ Valery Konyshev and Aleksandr Sergunin, "The Arctic at the Crossroads of Geopolitical Interests," *Russian Politics & Law* 50:2 (2012): 34-54.

¹⁰ Michael Byers, "Crises and International Cooperation: An Arctic Case Study," *International Relations* 31:4 (2017): 375-402.

¹¹ Kristian Atland, "Russia and its Neighbors: Military Power, Security Politics, and Interstate Relations in the Post-Cold War Arctic," *Arctic Review on Law and Politics* 1:2 (2010): 285.

¹² Lackenbauer, "Canada & Russia: Toward an Arctic Agenda," *Global Brief* (Summer/Fall 2016): 21-25.

¹³ О восприятии санкций и развитии добычной отрасли в Арктике см. Daria Gritsenko, "Vodka on Ice? Unveiling Russian Media Perceptions of the Arctic," *Energy Research & Social Science* 16 (2016): 8-12.

¹⁴ Olga Khrushcheva and Marianna Poberezhskaya, "The Arctic in the Political Discourse of Russian Leaders: The National Pride and Economic Ambitions," *East European Politics* 32: 4 (2016): 547-566; Katarzyna Zysk, "Asian Interests in the Arctic: Risks and Gains for Russia," *Asia Policy* 18 (July 2014): 30-38; P. Whitney Lackenbauer, Adam Lajeunesse, James Manicom, and Frédéric Lasserre, *China's Arctic Ambitions and What They Mean for Canada* (Calgary: University of Calgary Press, 2018).

Дополнительная литература

- Aalto, Pami. "Explaining the 'Arctic Exception' in European Union–Russia Relations: What Is Missing?" *Northern Review* 37 (Fall 2013): 101–25.
- . "Modernisation of the Russian Energy Sector: Constraints on Utilising Arctic Offshore Oil Resources." *Europe-Asia Studies* 68, no. 1 (2016): 38–63.
- Ananyeva, Ekaterina. "Russia in the Arctic Region: Going Bilateral or Multilateral?" *Journal of Eurasian Studies* 10, no. 1 (2019): 85–97.
- Antrim, Caitlyn. "The Next Geographical Pivot: The Russian Arctic in the 21st Century." *Naval War College Review* 63, no. 3 (2010): 15–37.
- Åtland, Kristian. "Russia's Armed Forces and the Arctic: All Quiet on the Northern Front?" *Contemporary Security Policy* 32, no. 2 (2011): 267–285.
- Baev, Pavel. "Russia's Ambivalent Status-Quo/Revisionist Policies in the Arctic." *Arctic Review* 9 (2018): 408–424.
- . "Threat Assessments and Strategic Objectives in Russia's Arctic Policy." *Journal of Slavic Military Studies* 32, no. 1 (2019): 25–40.
- Bertelsen, Rasmus Gjedssø, and Vincent Gallucci. "The Return of China, Post-Cold War Russia and the Arctic." *Marine Policy* 72 (2016): 240–45.
- Blakkisrud, Helge. "Introduction: Can Cooperative Arctic Policies Survive the Current Crisis in Russian-Western Relations?" *Arctic Review* 9 (2018): 377–381.
- Bognar, Dorottya. "Russian Proposals on the Polar Code: Contributing to Common Rules or Furthering State Interests?" *Arctic Review on Law and Politics* 7, no. 2 (2016): 111–35.
- Brutschin, Elina, and Samuel R. Schubert. "Icy Waters, Hot Tempers, and High Stakes: Geopolitics and Geoeconomics of the Arctic." *Energy Research & Social Science* 16 (June 2016): 147–59.

- Burke, Danita Catherine, and Jon Rahbek-Clemmensen. "Debating the Arctic during the Ukraine Crisis: Comparing Arctic State Identities and Media Discourses in Canada and Norway." *Polar Journal* 7, no. 2 (2017): 391-409.
- Byers, Michael. *International Law and the Arctic*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- . "Crises and International Cooperation: An Arctic Case Study." *International Relations* 31, no. 4 (2017): 375-402.
- Charron, Andrea. "Canada, the Arctic, and NORAD: Status Quo or New Ball Game?" *International Journal* 70, no. 2 (2015): 215-231.
- Charron, Andrea, Joel Plouffe, and Stéphane Roussel. "The Russian Arctic Hegemon: Foreign Policy Implications for Canada." *Canadian Foreign Policy Journal* 18, no. 1 (2010): 38–50.
- Chircop, Aldo. "The Evolving Framework for International Navigation in the Arctic." In *Legal Regimes for Environmental Protection*, eds. Hans-Joachim Koch, Doris König, Joachim Sanden and Roda Verheyen, 273-287. Leiden: Brill Nijhoff, 2015.
- Chircop, Aldo, Ivan Bunik, Moira L. McConnell, and Kristoffer Svendsen. "Course Convergence? Comparative Perspectives on the Governance of Navigation and Shipping in Canadian and Russian Arctic Waters." *Ocean Yearbook Online* 28, no. 1 (2014): 291–327.
- Coates, Ken, P. Whitney Lackenbauer, Bill Morrison, and Greg Poelzer. *Arctic Front: Defending Canada in the Far North*. Toronto: Thomas Allen, 2009.
- Conley, Heather A., and Caroline Rohloff. *The New Ice Curtain: Russia's Strategic Reach to the Arctic*. New York: Rowman & Littlefield / Centre for Strategic & International Studies, 2015.
- Dawson, Jackie, Margaret Johnston, and Emma Stewart. "The Unintended Consequences of Regulatory Complexity: The Case of Cruise Tourism in Arctic Canada." *Marine Policy* 76 (2017): 71-78.
- Edge, Jonathan R., and David L. VanderZwaag. "Canada–Russia Relations in the Arctic: Conflictual Rhetoric, Cooperative Realities." In *International*

- Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand*, eds. Suzanne Lalonde and Ted L. McDorman, 240–65. Leiden: Brill, 2015.
- Elferink, Alex G. Oude. “Does Recent Practice of the Russian Federation Point to an Arctic Sunset for the Sector Principle?” In *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand*, eds. Suzanne Lalonde and Ted L. McDorman, 269–90. Leiden: Brill, 2015.
- Exner-Pirot, Heather. “Canada’s Arctic Council Chairmanship (2013–2015): A Post-Mortem.” *Canadian Foreign Policy Journal* 22, no. 1 (2016): 84–96.
- Farré, Albert Buixadé, Scott R. Stephenson, Linling Chen, Michael Czub, Ying Dai, Denis Demchev, Yaroslav Efimov, et al. “Commercial Arctic Shipping through the Northeast Passage: Routes, Resources, Governance, Technology, and Infrastructure.” *Polar Geography* 37, no. 4 (October 2014): 298–324.
- Filimonova, Nadezhda. “Prospects for Russian–Indian Cooperation in the High North: Actors, Interests, Obstacles.” *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India* 11, no. 1 (2015): 99–115.
- Flake, Lincoln Edson. “Russia’s Security Intentions in a Melting Arctic.” *Military and Strategic Affairs* 6, no. 1 (March 2014): 99–116.
- Ford, James D., Jolène Labbé, Melanie Flynn, Malcolm Araos, and IHACC Research Team. “Readiness for Climate Change Adaptation in the Arctic: A Case Study from Nunavut, Canada.” *Climatic Change* 145, no. 1–2 (2017): 85–100.
- Foxall, Andrew. “We Have Proved It, the Arctic Is Ours’: Resources, Security and Strategy in the Russian Arctic.” In *Polar Geopolitics? Knowledges, Resources and Legal Regimes*, eds. Richard C. Powell and Klaus Dodds, 93–112. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2014.
- Gavrilov, Viatcheslav V. “Legal Status of the Northern Sea Route and Legislation of the Russian Federation: A Note.” *Ocean Development & International Law* 46, no. 3 (2015): 256–63.
- . “The LOSC and the Delimitation of the Continental Shelf in the Arctic Ocean.” *International Journal of Marine and Coastal Law* 31, no. 2 (2016): 315–338.

- Greaves, Wilfrid. "Arctic (in)Security and Indigenous Peoples: Comparing Inuit in Canada and Sámi in Norway." *Security Dialogue* 47, no. 6 (2016): 461-480.
- Griffiths, Franklyn, Rob Huebert, and P. Whitney Lackenbauer. *Canada and the Changing Arctic: Sovereignty, Security and Stewardship*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2011.
- Gritsenko, Daria. "Vodka on Ice? Unveiling Russian Media Perceptions of the Arctic." *Energy Research & Social Science* 16 (June 2016): 8-12.
- Gritsenko, Daria, and Tuomas Kiiski. "A Review of Russian Ice-Breaking Tariff Policy on the Northern Sea Route 1991-2014." *Polar Record* 52, no. 2 (March 2016): 144-58.
- Henry, Laura A., Soili Nysten-Haarala, Svetlana Tulaeva, and Maria Tysiachniouk. "Corporate Social Responsibility and the Oil Industry in the Russian Arctic: Global Norms and Neo-Paternalism." *Europe-Asia Studies* 68, no. 8 (2016): 1340-68.
- Higginbotham, John, and Jennifer Spence, eds. *North of 60: Toward a Renewed Canadian Arctic Agenda*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation, 2016. https://www.cigionline.org/sites/default/files/north_of_60_special_report_lowres.pdf.
- Hildebrand, Lawrence, Lawson Brigham, and Tafsir Johansson. *Sustainable Shipping in a Changing Arctic*. Springer, 2018.
- Hønneland, Geir. *Russia and the Arctic: Environment, Identity and Foreign Policy*. New York: IB Tauris, 2015.
- Huang, Linyan, Frédéric Lasserre, and Olga Alexeeva. "Is China's Interest for the Arctic Driven by Arctic Shipping Potential?" *Asian Geographer* 32, no. 1 (2015): 59-71.
- Huebert, Rob. "The Arctic and the Strategic Defence of North America: Resumption of the 'Long Polar Watch,'" in *North American Strategic Defense in the 21st Century: Security and Sovereignty in an Uncertain World*, eds. Christian Leuprecht, Joel Sokolsky, and Thomas Hughes. Cham: Springer, 2018. 174-186.

- Huebert, Rob, Heather Exner-Pirot, Adam Lajeunesse, and Jay Gullledge. *Climate Change and International Security: The Arctic as Bellwether*. Arlington: Center for Climate and Energy Solutions, 2012.
- Huebert, Rob, and P. Whitney Lackenbauer. "Premier Partners: Canada, the United States, and Arctic Security." In *Governing the North American Arctic: Sovereignty, Security, and Institutions*, eds. Dawn A. Berry, Nigel Bowles, and Halbert Jones, 143-162. London: Palgrave Macmillan, 2016.
- Hyodo, Shinji. "Russia's Strategic Concerns in the Arctic and Its Impact on Japan-Russia Relations." *Strategic Analysis* 38, no. 6 (2014): 860-71.
- Jensen, Leif Christian, and Geir Hønneland, eds. *Handbook of the Politics of the Arctic*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015.
- Joenniemi, Pertti, and Alexander Sergunin. "Russian Subnational Actors: Paradiplomacies in the European and Russian Arctic." In *Future Security of the Global Arctic: State Policy, Economic Security and Climate*, ed. Lassi Heininen, 55-76. New York: Palgrave Macmillan, 2016.
- Josephson, Paul R. *The Conquest of the Russian Arctic*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.
- . "Russia, State Capitalism and Arctic Degradation." *Global Environment* 9, no. 2 (October 2016): 376-413.
- Khabrieva, T. Ya, and A. Ya Kapustin. "On the Phenomenon of Arctic Law in the Context of the Legal Development of Russia." *Herald of the Russian Academy of Sciences* 85, no. 3 (May 2015): 260-64.
- Khrushcheva, Olga, and Marianna Poberezhskaya. "The Arctic in the Political Discourse of Russian Leaders: The National Pride and Economic Ambitions." *East European Politics* 32, no. 4 (2016): 547-66.
- Klimenko, Ekaterina. *Russia's Evolving Arctic Strategy: Drivers, Challenges and New Opportunities*. SIPRI Policy Paper 42. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2014.
- Koizumi, Yu. "Russia's Military Build-Up in the Arctic: Russia's Threat Perception and its Military Strategy in the Arctic Region." In *The Influence of Sub-state Actors on National Security*, 69-84. Springer, Cham, 2019.

- Konyshev, Valery, and Alexander Sergunin. "Is Russia a Revisionist Military Power in the Arctic?" *Defense & Security Analysis* 30, no. 4 (2014): 323–35.
- . "Russian Military Strategies in the High North." In *Security and Sovereignty in the North Atlantic*, ed. Lassi Heininen, 80–99. London: Palgrave Macmillan UK, 2014.
- . "The Changing Role of Military Power in the Arctic." In *The Global Arctic Handbook*, eds. Matthias Finger and Lassi Heininen, 171–195. Cham: Springer, 2019.
- . "In Search for Peace in the Arctic." In *The Palgrave Handbook of Global Approaches to Peace*, eds. Aigul Kulnazarova and Vesselin Popovski, 685–716. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- Konyshev, Valery, Alexander Sergunin, and Sergei Subbotin. "Russia's Arctic Strategies in the Context of the Ukrainian Crisis." *Polar Journal* 7, no. 1 (2017): 104–124.
- Kraska, James, ed. *Arctic Security in an Age of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Lackenbauer, P. Whitney. "Mirror Images? Canada, Russia, and the Circumpolar World." *International Journal* 65, no. 4 (2010): 879–897.
- . "Canada & Russia: Toward an Arctic Agenda." *Global Brief* (Summer/Fall 2016): 21–25.
- . "Conceptualizing 'One Arctic' as the 'Canadian Arctic'? Situating Canada's Arctic Council Chairmanship (2013–15)." In *One Arctic: The Arctic Council and Circumpolar Governance*, ed. P. Whitney Lackenbauer, Heather Nicol, and Wilfrid Greaves, 46–78. Ottawa: Canadian Arctic Resources Committee / Centre on Foreign Policy and Federalism, 2017. <http://carc.org/wp-content/uploads/2017/11/One-Arctic-2017.pdf>.
- . "Indigenous Communities are at the Heart of Canada's North': Media Misperceptions of the Canadian Rangers, Indigenous Service, and Arctic Security." *Journal of Military and Strategic Studies* 19, no. 2 (2018): 157–92.
- Lackenbauer, P. Whitney, Ryan Dean, and Rob Huebert, eds. *(Re)Conceptualizing Arctic Security: Selected Articles from the Journal of*

Military and Security Studies. Calgary: Centre for Military, Security and Strategic Studies, 2017. <https://cmss.ucalgary.ca/sites/cmss.ucalgary.ca/files/pwl-rd-rh-reconceptualizing-arctic-security-2017.pdf>.

Lackenbauer, P. Whitney, Adam Lajeunesse, James Manicom, and Frédéric Lasserre. *China's Arctic Ambitions and What They Mean for Canada*. Calgary: University of Calgary Press, 2018.

Lackenbauer, P. Whitney, and Heather Nicol, eds. *Whole of Government through an Arctic Lens*. Antigonish: Mulroney Institute on Government, 2017. <http://operationalhistories.ca/wp-content/uploads/2018/05/Whole-of-Government-throught-an-Arctic-Lens-eBook.pdf>.

Lackenbauer, P. Whitney, and Suzanne Lalonde. "Canada, Sovereignty, and 'Disputed' Arctic Boundaries: Myths, Misconceptions, and Legal Realities." In *The Networked North: Borders and Borderlands in the Canadian Arctic Region*, eds. Heather Nicol and P. Whitney Lackenbauer. Waterloo: Borders in Globalization/Centre on Foreign Policy and Federalism, 2017. 95-113.

Lajeunesse, Adam, and P. Whitney Lackenbauer, eds. *Canadian Armed Forces Arctic Operations, 1945-2015: Historical and Contemporary Lessons Learned*. Fredericton: Gregg Centre for the Study of War and Society, 2017. <https://www.unb.ca/fredericton/arts/centres/gregg/what/publications/CdnArcticOps2017.pdf>.

Lalonde, Suzanne, and Ted L. McDorman, eds. *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015.

Landriault, Mathieu. "Public Opinion on Canadian Arctic Sovereignty and Security." *Arctic* 69, no. 2 (2016): 160-168.

Landriault, Mathieu, and Paul Minard. "Does Standing Up for Sovereignty Pay Off Politically? Arctic Military Announcements and Governing Party Support in Canada from 2006 to 2014." *International Journal* 71, no. 1 (2016): 41-61.

Lanteigne, Marc. "The Russian Far East and the Northern Sea Route in Evolving Sino-Russian Strategic Relations." In *The Political Economy of Pacific Russia*, eds. Jing Huang and Alexander Korolev, 181-201. London: Palgrave Macmillan UK, 2017.

- Larsen, Janike Kampevd, and Peter Hemmersam, eds. *Future North: The Changing Arctic Landscapes*. New York: Routledge, 2018.
- Laruelle, Marlene. *Russia's Arctic Strategies and the Future of the Far North*. London: ME Sharpe, 2013.
- , ed. *New Mobilities and Social Changes in Russia's Arctic Regions*. New York: Routledge, 2016.
- Lasserre, Frédéric, and Pierre-Louis Têtu. "Russian Air Patrols in the Arctic : Are Long-Range Bomber Patrols a Challenge to Canadian Security and Sovereignty?" *Arctic Yearbook 2016*: 305–27.
- Leilei, Zou, and Huang Shuolin. "A Comparative Study of the Administration of the Canadian Northwest Passage and the Russian Northern Sea Route." In *Asian Countries and the Arctic Future*, eds. Leiv Lunde, Jian Yang, and Iselin Stensdal, 121–42. Singapore: World Scientific, 2015.
- Makhutov, Nikolai Andreevich, Vladimir Viktorovich Moskvichev, and Vasilii Mikhailovich Fomin. "Designing Machinery for the Arctic: A Problem of Socioeconomic Development of Russia's Eastern Regions." *Herald of the Russian Academy of Sciences* 85, no. 1 (January 2015): 79–86.
- Martín, José Miguel Roncero. "Policies and Strategies for the Arctic: A Review of the Approaches to Human Security in the Arctic." In *Human and Societal Security in the Circumpolar Arctic*, eds. Kamrul Hossain, Jose Martin, and Anna Petrétei, 19–49. Leiden: Brill Nijhoff, 2018.
- Matishov, G. G., and S. L. Dzhenyuk. "Pressing Challenges in the Study of the Littoral and Arctic Zones of the Seas and Oceans of Russia." *Herald of the Russian Academy of Sciences* 88, no. 5 (2018): 431–439.
- Novikova, Natalya Ivanovna. "Who Is Responsible for the Russian Arctic?: Co-Operation between Indigenous Peoples and Industrial Companies in the Context of Legal Pluralism." *Energy Research & Social Science* 16 (June 2016): 98–110.
- Oldberg, Ingmar. *The Role of Russia in Regional Councils: A Comparative Study of Neighbourhood Cooperation in the Baltic Sea and Barents Euro-Arctic Regions*. Reykjavik: University of Iceland, Institute of International Affairs, 2014.

- Orttung, Robert W. "Promoting Sustainability in Russia's Arctic: Integrating Local, Regional, Federal, and Corporate Interests." In *The Challenges for Russia's Politicized Economic System*, ed. Susanne Oxenstierna, 202–19. New York: Routledge, 2015.
- Østhagen, Andreas. "Coastguards in Peril: A Study of Arctic Defence Collaboration." *Defence Studies* 15, no. 2 (2015): 143-160.
- . "High North, Low Politics—Maritime Cooperation with Russia in the Arctic." *Arctic Review on Law and Politics* 7, no. 1 (2016): 83–100.
- . "Managing Conflict at Sea: The Case of Norway and Russia in the Svalbard Zone." *Arctic Review* 9 (2018): 100-123.
- Østhagen, Andreas, Gregory Levi Sharp, and Paal Sigurd Hilde. "At Opposite Poles: Canada's and Norway's Approaches to Security in the Arctic." *Polar Journal* 8, no. 1 (2018): 163-181.
- Pashkevich, Albina, Jackie Dawson, and Emma J. Stewart. "Governance of Expedition Cruise Ship Tourism in the Arctic: A Comparison of the Canadian and Russian Arctic." *Tourism in Marine Environments* 10, no. 3–4 (2015): 225–40.
- Pezard, Stephanie, Abbie Tingstad, Kristin Van Abel, and Scott Stephenson. *Maintaining Arctic Cooperation with Russia: Planning for Regional Change in the Far North*. Santa Monica: Rand Corporation, 2017.
- Pilyasov, A. N., V. V. Kuleshov, and V. E. Seliverstov. "Arctic Policy in an Era of Global Instability: Experience and Lessons for Russia." *Regional Research of Russia* 5, no. 1 (January 2015): 10–22.
- Porta, Louie, Erin Abou-Abssi, Jackie Dawson, and Olivia Mussells. "Shipping Corridors as a Framework for Advancing Marine Law and Policy in the Canadian Arctic." *Ocean & Coastal Law Journal* 22 (2017): 63.
- Rahbek-Clemmensen, Jon. "The Ukraine Crisis Moves North: Is Arctic Conflict Spill-over Driven by Material Interests?" *Polar Record* 53, no. 1 (2017): 1-15.
- Roberts, Kari. "Jets, Flags, and a New Cold War? Demystifying Russia's Arctic Intentions." *International Journal* 65, no. 4 (2010): 957-976.

- . “Why Russia Will Play by the Rules in the Arctic.” *Canadian Foreign Policy Journal* 21, no. 2 (2015): 112–28.
- Rotnem, Thomas E. “Putin’s Arctic Strategy : Collaboration or Conflict after Ukraine?” *Problems of Post-Communism* 65, no. 1 (2016): 1–17.
- Sergunin, Alexander, and Valery Konyshev. “Russia in Search of Its Arctic Strategy: Between Hard and Soft Power?” *Polar Journal* 4, no. 1 (2014): 69–87.
- . *Russia in the Arctic: Hard or Soft Power?* New York: Columbia University Press, 2015.
- . “Russian Military Strategies in the Arctic: Change or Continuity?” *European Security* 26, no. 2 (2017): 171–189.
- . “Russia’s Arctic Strategy.” In *Russia: Strategy, Policy and Administration*, ed. Irvin Studin, 135–144. London: Palgrave Macmillan, 2018.
- Shestak, Olga Igorevna. “Basic Directions and Mechanisms of State Policy in Arctic and Development of the Arctic Zone of the Russian Federation (2000–2014).” *Asian Social Science* 11, no. 19 (2015): 168–75.
- Stammler, Florian, and Aitalina Ivanova. “Resources, Rights and Communities: Extractive Mega-Projects and Local People in the Russian Arctic.” *Europe-Asia Studies* 68, no. 7 (2016): 1220–44.
- Stephenson, Scott, and John Agnew. “The Work of Networks: Embedding Firms, Transport, and the State in the Russian Arctic Oil and Gas Sector.” *Environment and Planning A* 48, no. 3 (2016): 558–76.
- Stolberg, Eva-Maria. “‘From Icy Backwater to Nuclear Waste Ground’: The Russian Arctic Ocean in the Twentieth Century.” In *Sea Narratives: Cultural Responses to the Sea, 1600–Present*, ed. Charlotte Mathieson, 111–37. London: Palgrave Macmillan UK, 2016.
- Tynkkynen, Veli-Pekka, Shinichiro Tabata, Daria Gritsenko, and Masanori Goto, eds. *Russia’s Far North: The Contested Energy Frontier*. London: Routledge, 2018.
- Tysiachniouk, Maria, Laura A. Henry, Machiel Lamers, and Jan PM van Tatenhove. “Oil and Indigenous People in Sub-Arctic Russia: Rethinking

- Equity and Governance in Benefit Sharing Agreements.” *Energy Research & Social Science* 37 (2018): 140-152.
- VanderZwaag, David. “Governance of the Arctic Ocean Beyond National Jurisdiction: Cooperative Currents, Restless Sea.” In *Ocean Law Debates*, eds. Harry Scheiber, Nilufer Oral, and Moon-Sang Kwon, 401-418. Leiden: Brill Nijhoff, 2018.
- Waller, Nicole. “Connecting Atlantic and Pacific: Theorizing the Arctic.” *Atlantic Studies* 15, no. 2 (2018): 256-278.
- Wegge, Njord, and Kathrin Keil. “Between Classical and Critical Geopolitics in a Changing Arctic,” *Polar Geography* 41, no. 2 (2018): 87-106.
- Wilson Rowe, Elana. *Arctic Governance: Power in Cross-Border Cooperation*. Manchester: Manchester University Press, 2018.
- Wilson Rowe, Elana, and Helge Blakkisrud. “A New Kind of Arctic Power? Russia’s Policy Discourses and Diplomatic Practices in the Circumpolar North.” *Geopolitics* 19, no. 1 (2014): 66-85.
- Young, Oran. “The Arctic Council at Twenty: How to Remain Effective in a Rapidly Changing Environment.” *University of California Irvine Law Review* 6 (2016): 99-119.
- Zysk, Katarzyna. “Asian Interests in the Arctic: Risks and Gains for Russia.” *Asia Policy* 18 (July 2014): 30-38.
- . “Russia’s Strategic Objectives in the Arctic.” *Politique étrangère* 3 (2017): 37-47.
- Zysk, Katarzyna, and David Titley. “Signals, Noise, and Swans in Today’s Arctic.” *SAIS Review of International Affairs* 35, no. 1 (2015): 169-181.

Возможно ли растопить ледяной занавес?

Россия, Канада и вопросы безопасности в меняющейся Арктике

под редакцией П. Уитни Лакенбауэра и Сюзанн Лалонд

Перевод на русский язык под редакцией Андрея Тодорова

С точки зрения географии, Канада и Россия – два гиганта, занимающие львиную долю территорий Арктики. Неудивительно, что обе страны сосредоточили своё внимание на арктическом регионе. Арктика является важной частью канадской и российской идентичности. Казалось, что после окончания холодной войны для Канады и России наступил этап развития дружеских отношений. Однако сдержанность обеих стран в готовности принять точку зрения другой стороны, а также отсутствие необходимых сведений об арктических стратегиях противоположной стороны, способствуют росту недоверия и ведёт к конфронтации. Насколько различаются арктические курсы двух стран? Смогут ли достигнутые в прошлом успехи в совместном решении арктических вопросов спасти отношения России и Запада от глубокого кризиса? Или эпоха борьбы за глобальное лидерство неизбежно приведёт к новому конфликту в Арктике?

Авторы: Трой Буффард, Вячеслав Гаврилов, П. Уитни Лакенбауэр, Сюзанн Лалонд, Александр Сергунин, Джим Фергюссон, Роб Хьюберт и Андреа Шаррон.



NAADSN

North American and Arctic Defence
and Security Network



CANADIAN GLOBAL
AFFAIRS INSTITUTE

INSTITUT CANADIEN
DES AFFAIRES MONDIALES

