

Угрозы безопасности Северного морского пути: сегодня и завтра

Никита Дегтярёв

Россия активно развивает свою Арктическую зону в целях защиты национальных интересов в регионе. Одним из основных национальных интересов Российской Федерации в Арктике является «развитие Северного морского пути в качестве конкурентоспособной на мировом рынке национальной транспортной коммуникации...». Ведутся работы «по созданию комплексной инфраструктуры Северного морского пути, системы гидрометеорологического, гидрографического и навигационного обеспечения судоходства в его акватории, модернизации ледокольного флота».¹ Однако, для успешного развития Северного морского пути (СМП) важно не только иметь четкий план его развития, но и ясное видение угроз безопасности. Цель данного эссе – выделить проблемы, угрожающие безопасности СМП. Этот текст полезен в качестве старта для работы в будущем над разработкой подробных рекомендаций по ликвидации существующих и потенциальных угроз СМП.

Что такое СМП? Это маршрут протяженностью от 2 до 3 тыс. морских миль (в зависимости от состояния ледового покрова и особенностей судов) вдоль северного побережья России между меридианом мыса Желания (архипелаг Новая Земля) и Беринговым проливом.² Ввиду того, что СМП короче любых южных маршрутов из Восточной Азии в Северную Европу, за счет него может быть достигнута существенная экономия топлива, а значит и снижение вредных выбросов в атмосферу. СМП проходит через российские внутренние морские воды, территориальное море, районы прилегающей зоны и исключительной экономической зоны (ИЭЗ) России. И хотя суверенитет страны не распространяется на ИЭЗ, а в территориальных водах действует право мирного прохода иностранных судов, Россия смогла распространить разрешительный порядок судоходства на весь маршрут СМП благодаря ст. 21 и 234 Конвенции ООН по морскому праву.³

Первая проблема СМП выделена в качестве угрозы национальной безопасности в Основах государственной политики России в Арктике (Основы): «несоблюдение сроков создания инфраструктуры Северного

¹ Указ «Об основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» // Администрация Президента России, 05.03.20, URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/f8ZpjhpAaQ0WB1zjywN04OgKiI1mAvaM.pdf>

² Юлия Литвинова, Игорь Макаров, «Северное окно в глобальный мир» // *Россия в глобальной политике*, 18.12.2014, URL: <https://globalaffairs.ru/articles/severnoe-okno-v-globalnyj-mir/>

³ Андрей Тодоров, «Куда ведет Северный морской путь?» // РСМД, 12.03.19, URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/kuda-vedet-severnyy-morskoy-put/>

морского пути, строительства судов ледокольного, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов».⁴ В 2021 г. эта угроза актуальна. Также добавляется проблема оттока населения из российской Арктики, что сокращает количество рабочих, которые в будущем могли бы обслуживать новую инфраструктуру СМП. Проблема с развитием инфраструктурных проектов частично связана и со спадом экономики из-за пандемии COVID-19, так как планы по развитию СМП и Арктики разрабатывались до пандемии и экономического спада.⁵

Вторая угроза – правовой статус СМП. Для России СМП – это исторически сложившийся национальный транспортный маршрут, который Россия полностью контролирует. Схожая ситуация сложилась у Канады с Северо-Западным проходом (СЗП).⁶

США выступают против российского подхода, считая некоторые проливы СПМ международными.⁷ США считают разрешительный порядок плавания по маршруту СМП, проходящий через территориальное море и ИЭЗ России, нарушает Конвенцию ООН по морскому праву. Желание пересмотреть статус СМП есть также у Евросоюза, который выступает против СМП как национального транспортного маршрута,⁸ и Китая, который выступает за свободный доступ всех стран к арктическим маршрутам и ресурсам в будущем. На данный момент спор о правовом статусе СМП не будет иметь серьезных последствий для России, однако ситуация изменится в будущем из-за таяния ледников и российских планов по увеличению объемов перевозок по СМП.

Таяние ледников может привести к освобождению большей части Арктики ото льда, а навигация будет доступна большую часть года. Это может поставить под вопрос актуальность ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву:

«Прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению,

⁴ Указ «Об основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года»

⁵ С. А. Караганов, А. Б. Лихачева, И. А. Степанов, Д. В. Суслов и др, «Арктическая политика России: международные аспекты: докл. к XXII Апр. междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества» // НИУ «Высшая школа экономики», М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2021, 56 с., URL: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/465307123.pdf>, С. 21, 33

⁶ Наталья Вяхирева, «Российско-канадские отношения в период кризиса, 2014-2020 гг.» // РСМД, 15.10.21, URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rossiysko-kanadskie-otnosheniya-v-period-krizisa-2014-2020-gg/>

⁷ Андрей Годоров, «Американский поход в беспокойные воды Арктики» // РСМД, 05.10.21, URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/amerikanskiy-pokhod-v-nespokoinye-vody-arktiki/>

⁸ Павел Гудев, «Арктические недоразумения» // *Россия в глобальной политике*, 17.05.19, URL: <https://globalaffairs.ru/articles/arkticheskie-nedorazumeniya/>

сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его...»⁹

Исчезновение ледовых условий в ИЭЗ России может поставить под вопрос легитимность полного контроля Россией судоходства по СМП. Другой вариант – уменьшение ледового покрова может открыть возможности более высокоширотного судоходства в обход нынешней трассы СМП, и страны будут пользоваться им, находясь за пределами юрисдикции России.

Последние годы объем грузоперевозок по СМП растет. С ростом перспектив этого маршрута растет и внимание к нему других стран. И тут мы снова возвращаемся к вопросу о правовом статусе СМП. Китай хочет активно участвовать в жизни Арктики, выступая за расширение прав неарктических государств, в том числе пытаясь придать части СМП международный статус. Поднебесная уже закрепляет за собой ярлык приарктической державы, ответственной арктической державы, продвигает идею об Арктике, как общем наследии человечества, которое должно быть справедливо распределено между странами.¹⁰ В международном статусе заинтересованы и другие страны.¹¹ Чем выгоднее будет становиться СМП для международной торговли, тем активнее страны будут выступать за пересмотр его правового статуса.

Таяние ледников приведет в будущем и к активизации ВМС США и НАТО в районе СМП. Это третья и прямая угроза безопасности. На данный момент у Соединенных Штатов нет возможности проводить активные действия в суровых арктических условиях ввиду отсутствия необходимых судов и персонала, но ситуация будет меняться в будущем. В августе-сентябре ледокол Береговой охраны США Healy находился в трехнедельной экспедиции в водах СЗП. Цели экспедиции – проведение военных учений с союзниками и научных исследований в высоких широтах, продемонстрировать присутствие США в Арктике на фоне таяния ледников и

⁹ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву // ООН, URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf

¹⁰ Валерий Конышев, Александр Сергунин, «Арктический регион: тенденции 2018 года» // РСМД, URL: <https://russiancouncil.ru/2018/arctic.html>

¹¹ «В Музее современной истории России обсудили перспективы развития Северного морского пути» // РСМД, 19.04.19, URL: <https://russiancouncil.ru/news/v-muzee-sovremennoy-istorii-rossii-obsudili-perspektivy-razvitiya-severnogo-morskogo-puti/>

увеличения объема морских перевозок в регионе. То есть США занимаются улучшением навыков работы экипажа в суровых условиях Арктики. С 2024 г. страна также планирует начать вводить в эксплуатацию новые ледоколы. В Конгрессе и Администрации растет понимание того, что Арктика – это новый фронт соперничества великих держав, на котором США должны быть также активны, как в Средиземном море, Атлантическом океане и т.д.¹² Не исключается вариант проведения американскими ВМС операции по свободе навигации (Freedom of Navigation Operations) в водах вдоль северного побережья России.¹³ В 2018 г. был воссоздан 2-й флот ВМС США, зоной ответственности которого является Северная Атлантика, включая Арктику.¹⁴ Усугубляет ситуацию тот факт, что у России и США нет соглашения о взаимодействии на СМП по типу американско-канадского соглашения по СЗП. В то же время с 2015 г. активизировались учения НАТО в северных широтах (Arctic Challenge, Trident Juncture, запланированный, но отмененный Cold Response 2020).

В то время, как очевидным является наращивание военного присутствия США и НАТО в Арктике, России проблематично дополнительно нарастить силы в регионе из-за проблем с возможностями военно-транспортной авиации, самолётов-заправщиков, авиационной системой дальнего радиолокационного обнаружения и управления, нехваткой боевых судов ВМФ.

Итак, существует три основные угрозы для безопасности СМП:

- невыполнение планов по инфраструктурному развитию СМП;
- попытка нескольких международных игроков пересмотреть правовой статус СМП;
- активизация военной деятельности США и НАТО в Арктике.

Для решения проблем инфраструктурного развития СМП и увеличения объема проходящих грузов стоит задуматься о формировании регулярных контейнерных перевозок, в то же время продолжая все остальные запланированные проекты: создания арктической группировки космических аппаратов связи, интернета, метеорологии и радиолокации ледовых покровов, строительство нового аварийно-спасательного и ледокольного

¹² Mike Glenn, “U.S. icebreaker gap with Russia a growing concern as Arctic ‘cold war’ heats up” // *The Washington Times*, 23.09.2021, URL: <https://www.washingtontimes.com/news/2021/sep/23/us-icebreaker-gap-russia-growing-concern-arctic-co/>

¹³ Paul Mcleary, “Navy Secretary: US Plans Patrols Near Russian Arctic Bases” // *Breaking Defense*, 05.01.21, URL: <https://breakingdefense.com/2021/01/navy-secretary-us-patrols-near-russian-arctic-bases/>

¹⁴ Илья Крамник, «Север начинает и не проигрывает» // РСМД, 29.06.20, URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sever-nachinaet-i-ne-proigryvaet/>

флота, создание беспилотных аппаратов для ведения разведки льда и т.д.¹⁵ Всё это невозможно без россиян, живущих в регионе. Для сокращения оттока населения нужно поддерживать уровень развития Арктической зоны на уровне развития других регионов страны.

Решение будущих споров по СМП после таяния ледников и увеличения грузопотока по этому маршруту, можно попытаться решить через создание Кодекса поведения,¹⁶ который бы повторно закрепил общее понимание допустимых военно-морских действий в регионе и действий, который подрывают безопасность в Арктике и на маршруте СМП. Кодекс также мог бы закрепить правовой статус СМП. Может России придется пересмотреть свой разрешительный режим по СМП, если такая уступка поможет сохранить мир и стабильность в регионе, а также увеличит товарооборот по маршруту СМП. При этом «план максимум» – это при создании Кодекса или пересмотре ст. 234 Конвенция ООН по морскому праву и формировании нового понимания судоходства в Арктике сохранить эксклюзивные права арктических государств. Можно попытаться это сделать, продвигая вместо идеи о наличии ледового покрытия идею о необходимости сохранить окружающую среду в морских районах Арктики. Именно этим и занимаются арктические страны и поэтому имеют особый статус в регионе. Решение проблемы с активностью Китая можно решить через предоставление ему льгот по линии двусторонних соглашений, тем самым заглушив его международную активность по поводу Арктики и статуса СМП.

Для решения проблем военной безопасности нужно сохранять имеющуюся инфраструктуру Заполярья и модернизировать её. Сохранение инфраструктуры помогает полностью контролировать регион и заранее обнаруживать потенциального противника. Но при этом необходимо решить проблему невозможности наращивания присутствия ВС в Арктике в случае угрозы российской безопасности в регионе. Другой способ решения проблемы – создание форума по решению проблем безопасности, связанных с военной деятельностью. Такая площадка должна содействовать повышению уровня транспарентности и сдержанности. Неформально обсудить возможность создания такого форума можно в рамках

¹⁵ «Топ-менеджер "Росатома": Мы переживаем исторический этап развития Севморпути» // *Интерфакс*, 26.05.21, URL: <https://www.interfax.ru/interview/768901>

¹⁶ Павел Гудев, «Северный морской путь: национальная или международная транспортная артерия?» // РСМД, 13.11.18, URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/severnyy-morskoy-put-natsionalnaya-ili-mezhdunarodnaya-transportnaya-arteriya/>

Арктического совета. Важным также является возобновление контактов на высоком уровне между минобороны стран-участниц Арктического Совета.¹⁷

¹⁷ Сайрус Ньюлин, Хизер Конли, Иван Тимофеев, Наталья Вяхирева, «Отношения России и США на перепутье» // РСМД, 08.11.20, URL: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/otnosheniya-rossii-i-ssha-na-perepute/>