

**А.К. Криворотов\***

## **НЕРАВНЫЙ РАЗДЕЛ ПОПОЛАМ: К ПОДПИСАНИЮ РОССИЙСКО-НОРВЕЖСКОГО ДОГОВОРА О РАЗГРАНИЧЕНИИ В АРКТИКЕ**

Подписание осенью 2010 г. в Мурманске российско-норвежского договора о разграничении морских пространств в Арктике стало одним из важнейших событий в новейшей истории региона. По своему значению оно выходит далеко за рамки проблематики двусторонних отношений, служа позитивным примером мирного решения давнего территориального спора в условиях развертывания новой «арктической гонки». Однако в России соответствие этого договора национальным интересам страны стало предметом оживленных дискуссий, в которых преобладали политико-декларативные либо чисто юридические подходы, не всегда учитывавшие конкретную (и порой экзотическую) специфику вопроса. Цель статьи — дать комплексное и объективное описание проблемы разграничения, поместив ее в широкий исторический и политико-правовой контекст и изучив как содержательную сторону дела, так и процессуальную, относящуюся к организации и эффективности работы внешнеполитических механизмов двух стран. В первом разделе приведены описания юридической и политической составляющих проблемы разграничения, а также основных событий и сюжетов из истории переговоров. Второй раздел посвящен собственно Мурманскому договору: постагейному анализу его содержания и оценке потенциальных эффектов. На примере договора выявлены факторы успеха норвежской полярной дипломатии и сформулированы некоторые рекомендации для России.

**Ключевые слова:** Арктика, Норвегия, Российская Федерация, разграничение, морское право, полярная политика, рыболовство, нефтегазовая промышленность.

Минувший год ознаменовался неожиданным урегулированием 40-летнего территориального спора в Арктике — 15 сентября 2010 г. в Мурманске был подписан Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. К моменту написания настоящей статьи договор уже был ратифицирован парламентами обеих стран. Обмен ратификационными

---

\* *Криворотов Андрей Константинович* — к.э.н.; Государственный советник Российской Федерации 3-го класса; специалист по российско-норвежским отношениям и политике Норвегии в Заполярье; участник конференции «Экологическая безопасность в Арктическом регионе» (Университет штата Калифорния, Ирвайн, США, 12 ноября 2010 г.) (e-mail: krivorotov@starlink.ru).

грамотами запланирован на июнь текущего года, после чего на тридцатый день он вступит в силу.

Мурманский договор привлек к себе внимание и в странах-подписантах, и за их пределами. Широко отмечалось его значение как положительного примера мирного урегулирования сложной двусторонней проблемы на базе общепринятых норм международного права. Тем самым на практике были опровергнуты расхожие теории о неизбежности нового витка напряженности в Арктике. В то же время если в Норвегии договор пользуется почти единодушной поддержкой, то в России мнения разделились. В печатных СМИ и Интернете развернулась достаточно жесткая полемика о том, насколько при разграничении Баренцева моря были защищены интересы Российской Федерации.

К сожалению, в этой дискуссии преобладали эмоциональные, политико-декларативные либо чисто юридические подходы. Они не всегда учитывали специфику проблемы, которая за свою 40-летнюю историю успела «обрасти» собственной логикой развития, традициями, тесными взаимосвязями с другими политическими вопросами. Настоящая статья призвана по возможности восполнить эти пробелы и дать комплексное и объективное описание проблемы разграничения, поместив ее в широкий исторический и политико-правовой контекст. Учитывая профиль издания, мы при этом будем обращать внимание как на содержательную сторону дела, так и на процессуальную, относящуюся к организации и эффективности работы внешнеполитических механизмов двух стран.

Поставленная цель определила структуру статьи, разбитой нами на два больших раздела. В первом приведены описания юридической и политической составляющих проблемы разграничения, а также основных событий и сюжетов из истории переговоров — иными словами, обрисован тот контекст, в котором появился и будет действовать Мурманский договор 2010 г. Второй раздел посвящен собственно договору: постатейному анализу его содержания и оценке потенциальных эффектов. Кроме того, на примере данного договора выявлены факторы успеха норвежской полярной дипломатии и сформулированы (в заключении) некоторые рекомендации для России.

## I

### **Сущность проблемы и интересы сторон**

История территориального спора между СССР, а затем Россией, и Норвегией в Баренцевом море уходит в 1960-е гг., когда в мировой практике приобрел актуальность континентальный шельф — и как перспективный район нефтегазодобычи, и как новый институт международного права.

В 1967 г. норвежские дипломаты предложили советским коллегам обсудить юридические вопросы, возникающие при разграничении шельфа обеих стран в Баренцевом море. Первые неофициальные консультации на уровне экспертов состоялись в 1970 г., от которого и отсчитывается 40-летняя история разграничения. В 1974 г. был проведен первый раунд формальных переговоров.

Еще на раннем этапе процесса были достигнуты некоторые специфические договоренности, с тех пор последовательно соблюдавшиеся. В их числе — ведение переговоров о разграничении по линии руководителей юридических служб МИД (уникальный прецедент для нашей страны), мораторий на геологоразведку в спорном районе, неразглашение хода переговоров в СМИ.

Дипломаты быстро пришли к согласию в том, что основой для разграничения должны служить положения Женевской конвенции о континентальном шельфе 1958 г., однако придерживались различных ее толкований.

Норвежцы утверждали, что в Баренцевом море отсутствуют какие-либо особые обстоятельства, препятствующие применению рекомендованной ст. 6 Конвенции 1958 г. срединной линии. При этом они опирались на свой опыт разграничения шельфа Северного и Норвежского морей (соответственно в 1963—1965 гг. и 1977—1978 гг.) с Данией, включая Фарерские острова, и Великобританией, где был использован принцип срединной линии. В то же время норвежская сторона давала понять, что готова отойти от данного принципа, если и СССР не будет жестко стоять на своей позиции [46, р. 63—65].

Советские представители, со своей стороны, отстаивали секторный принцип раздела Арктики и границу полярных владений СССР, установленную постановлением Президиума ЦИК Союза ССР от 15 апреля 1926 г. При этом отмечалось наличие в данном районе особых обстоятельств, таких как исторический характер границы, различие в длине береговых линий, геология морского дна, военно-политические соображения, численность населения прибрежных областей (в одном полумиллионном Мурманске проживало больше людей, чем во всей Северной Норвегии) и др. [31; 66, р. 50—51].

Между секторной и срединной линиями возник район площадью 155 тыс. кв. км, а с учетом позднее присоединенного к нему участка севернее 81° с.ш. — 175,2 тыс. кв. км. Данный район (далее для краткости именуемый спорным) по своей площади превышает половину материковой территории Норвегии и почти вдвое — Белое море.

Базовые интересы обеих сторон в отношении спорного района определялись тремя составляющими: военной безопасностью, нефтегазодобычей и рыболовством.

Военные соображения вполне очевидны. На Кольском полуострове, в непосредственной близости от спорного района, в 1960-х — 1980-х гг. был развернут комплекс баз Северного флота, где, по оценкам западных экспертов, оказалось сосредоточено (в первую очередь на подводных лодках) около 70% всего морского ракетно-ядерного потенциала СССР. Это крупнейшее в мире скопление военно-морской мощи нуждалось в безопасном базировании и возможности беспрепятственного выхода в районы боевого развертывания (по тем временам — к Восточному побережью США). Для ВМФ СССР, таким образом, было желательно держать линию разграничения со страной НАТО отнесенной как можно дальше на запад.

Что касается предположения об объеме нефтегазовых ресурсов в спорном районе, то оно по-прежнему носит гипотетический характер. Уже в 1960-е гг., с обнаружением огромных залежей углеводородов на шельфе Северного моря, стало очевидно, что и Баренцево море также может быть потенциально богато ископаемым топливом. Открытие в советском секторе баренцевоморской провинции в конце 1980-х гг. целого ряда месторождений, в том числе уникальных Штокмановского и Лудловского, подтвердило эти догадки. В начале 1980-х гг. советские геологи провели в спорном районе сейсморазведку и выявили в его южной части свод Федынского (норвежское название — поднятие Яльмара Юхансена), где имеется целый ряд перспективных структур. В статье директоров двух геологических институтов акад. А.Н. Дмитриевского и М.Д. Белонины, вышедшей в 2004 г., прогнозные ресурсы спорного участка были оценены в 520 млн тонн нефти и 5295 млрд куб. м газа [5, с. 7].

Однако оптимистичные прогнозы геологов часто не оправдываются; единственный способ достоверно подтвердить или опровергнуть их — бурение скважин. А СССР и Норвегия в начале 1980-х гг. заключили джентльменское соглашение: воздерживаться от сейсмосъемки и бурения в спорном районе, чтобы находиться на переговорах в равном положении. Таким образом, с точки зрения нефтегазоносности дипломаты делили «кота в мешке».

После установления обеими странами в 1977 г. 200-мильных экономических зон разграничению подлежали и водные пространства. Практическая актуальность переговоров резко возросла, поскольку Баренцево море, где теплые воды Гольфстрима сталкиваются с холодными арктическими, весьма богато ценными промысловыми видами рыб (треской, мойвой, палтусом, зубаткой и др.). В отличие от нефтегазовой промышленности, развитие которой на тот момент было отдаленной перспективой, рыболовство в спорном районе необходимо было регулировать незамедлительно.

С этой целью, продемонстрировав конструктивный подход и изрядную гибкость, две страны 11 января 1978 г. заключили особое соглашение по регулированию рыболовства на юге Баренцева моря. Его официальное название — Соглашение о временном осуществлении СССР и Норвегией совместно установленных и унифицированных мер контроля за рыбным промыслом и регулирования рыболовства в смежном участке Баренцева моря, прилегающем к материковому побережью СССР и Норвегии.

Этим соглашением был определен достаточно крупный участок моря, в котором две страны, действуя в рамках Межправительственной комиссии по рыболовству, совместно устанавливали квоты вылова для СССР и Норвегии (их выдерживали примерно равными) и, по возможности, для третьих стран. В смежном участке, известном в Норвегии как «серая зона»<sup>1</sup>, каждая из сторон самостоятельно осуществляла надзор за своими рыбаками.

По странной иронии судьбы жизненные пути многих творцов этого соглашения завершились печально. Менее чем через год после его подписания в СССР прогремело знаменитое «рыбное дело» о массовых хищениях и контрабанде в отрасли. Министр рыбного хозяйства А.А. Ишков был без почестей отправлен на пенсию; его заместитель В.И. Рытов дошел до суда и получил смертный приговор. Заместитель главы норвежской делегации дипломат Арне Трехолт был в 1984 г. арестован и годом позже на достаточно шатких основаниях осужден в Норвегии на 20 лет за шпионаж в пользу СССР и... Ирака [1; 40]. Его начальник, министр по морскому праву (без портфеля) Йонас Эвенсен на суде по «делу Трехолта» публично отрёкся от коллеги и друга. На репутации этого блестящего политика и дипломата, а позднее — судьи Международного суда ООН до конца дней осталось неприятное пятно.

Норвежские рыбаки и правая оппозиция критиковали соглашение и по существу. Экосистема Баренцева моря такова, что в восточной его части происходит нагул молоди, после чего рыба, прибавляя в весе, мигрирует в западном направлении, в сторону Норвегии. Тем самым соглашение, по мнению его критиков, было выгодно именно советским рыбакам, поскольку открывало для них доступ в наиболее ценные районы промысла — в спорный район и бесспорно норвежский сектор. Впоследствии в Норвегии прошла медиакампания, спровоцированная мемуарами Кнута Фрюденлунда — министра иностранных дел на момент подписа-

---

<sup>1</sup> Следует уточнить, что в современных российских источниках, особенно по нефтегазовой тематике, «серой зоной» нередко именуют весь спорный участок в Баренцевом море, в первую очередь шельф. Во избежание недоразумений автор далее употребляет только термины «спорный район» и «смежный участок рыболовства».

ния соглашения. Й. Эвенсена обвиняли в том, что, пользуясь благосклонностью прессы и низкой осведомленностью правительства, он действовал самоуправно, выходя за рамки имевшихся полномочий, и в итоге выторговал соглашение, «далеко отличавшееся от первоначального варианта» [48; 59; 68].

Несмотря на это, созданный механизм регулирования рыболовства показал свою эффективность как наилучший достижимый компромисс для обеих сторон. Заключенное первоначально на один год, соглашение ежегодно продлевалось путем обмена письмами по дипканалам, последний раз — 1 июля 2010 г. [32].

### **Статус Шпицбергена в контексте проблемы разграничения**

Отметим также, что проблема разграничения должна восприниматься не изолированно, а в общем контексте режима Баренцева моря. В этой связи следует особо сказать о статусе Шпицбергена.

Архипелаг был передан Норвегии державами — победительницами в Первой мировой войне по Парижскому договору 1920 г. о Шпицбергене (похоже, единственному обломку версальской системы, действующему по сей день). В договоре был признан «полный и абсолютный суверенитет» Норвегии над всеми островами в пределах так называемого шпицбергенского квадрата. Однако при этом великие державы зарезервировали за своими подданными права беспрепятственно посещать территорию и воды архипелага и заниматься там по сути любой коммерческой, научной и иной деятельностью, кроме военной. На этом основании СССР (с конца 1930-х гг. — единственная помимо Норвегии страна, имевшая на архипелаге постоянное хозяйственное присутствие) долгое время не признавал за норвежской островной администрацией каких-либо прав в отношении своих поселков, придерживаясь доктрины их «экстерриториальности».

С формированием современного морского права остро встал вопрос о статусе водных и шельфовых пространств «шпицбергенского квадрата». Норвегия, опираясь на буквальное истолкование договора 1920 г., заявила, что ограничения ее суверенитета над Шпицбергеном касаются лишь сухопутной территории и территориальных вод архипелага (в настоящее время — 12 миль), а дальше действует обычный режим. На этом основании Норвегия, в частности, в 1978 г. провозгласила так называемую Рыбоохранную зону вокруг Шпицбергена, где ввела единые для рыбаков всех стран правила лова. Границы зоны были установлены в радиусе 200 миль (с юга — по линии экономзоны континентальной Норвегии), а при наличии противоположного иностранного берега — по срединным линиям, заходя и в спорный район.

Кроме того, норвежцы заявили, что у Шпицбергена нет собственного шельфа, а имеет место шельф континентальной Норвегии, обнимающий архипелаг и уходящий далее на север. Следовательно, на шельфе «шпицбергенского квадрата» должен, по их мнению, действовать национальный норвежский режим с его крайне высокими налогами.

Советский Союз, напротив, исходил из принципа, что право на воду определяется правом на землю, а потому нормы Парижского договора должны равно применяться и к водам, и к шельфу вокруг архипелага. Подобно ряду стран (Испании, ФРГ, Великобритании, Исландии и др.), СССР Рыбоохранную зону не признал. Капитаны советских траулеров допускали норвежских рыбинспекторов на борт своих судов, но предписаний их не выполняли [19, с. 101—103]. Аналогично советская сторона придерживалась позиции, что на шельфе Шпицбергена, если тот будет разрабатываться, также должны действовать нормы договора 1920 г. и Горного устава к нему [3, с. 65—68; 17].

Эти проблемы непосредственно связаны с разграничением Баренцева моря. Дело в том, что в северной и средней частях спорного района, на удалении более 200 миль от континентального побережья, норвежцы отмеряли срединные линии от Шпицбергена (и, соответственно, советских Новой Земли и Земли Франца-Иосифа). Для советской стороны признание за норвежцами права так поступать означало бы фактическое согласие с их толкованием Парижского договора о Шпицбергене, что было неприемлемо по принципиальным соображениям. Один из крупнейших в России специалистов по правовым проблемам Арктики, д.ю.н. А.Н. Вылегжанин отмечал статус Шпицбергена как особое обстоятельство, не позволяющее разграничивать Баренцево море по срединной линии [см.: 21, с. 35].

Отметим, наконец, что в центре Баренцева моря возникла своеобразная «лазейка» — треугольный участок, расположенный за пределами 200-мильных зон от побережья и СССР, и Норвегии. Он не подпадает под чью-либо национальную юрисдикцию. Этим не преминули воспользоваться рыбаки Испании, Гренландии, Исландии и ряда других стран, которые приходили в «лазейку» и вели там нерегулируемый промысел, против чего совместными усилиями боролись официальные Москва и Осло. Для целей нашей статьи «лазейка» важна тем, что ее западный сектор попадал в спорный район.

Таким образом, к концу 1970-х гг. в Баренцевом море сложилась «мозаика» из пересекающихся морских и шельфовых участков, причем каждый имел свой правовой режим, и сразу несколько стали предметом межгосударственных споров (рис. 1).

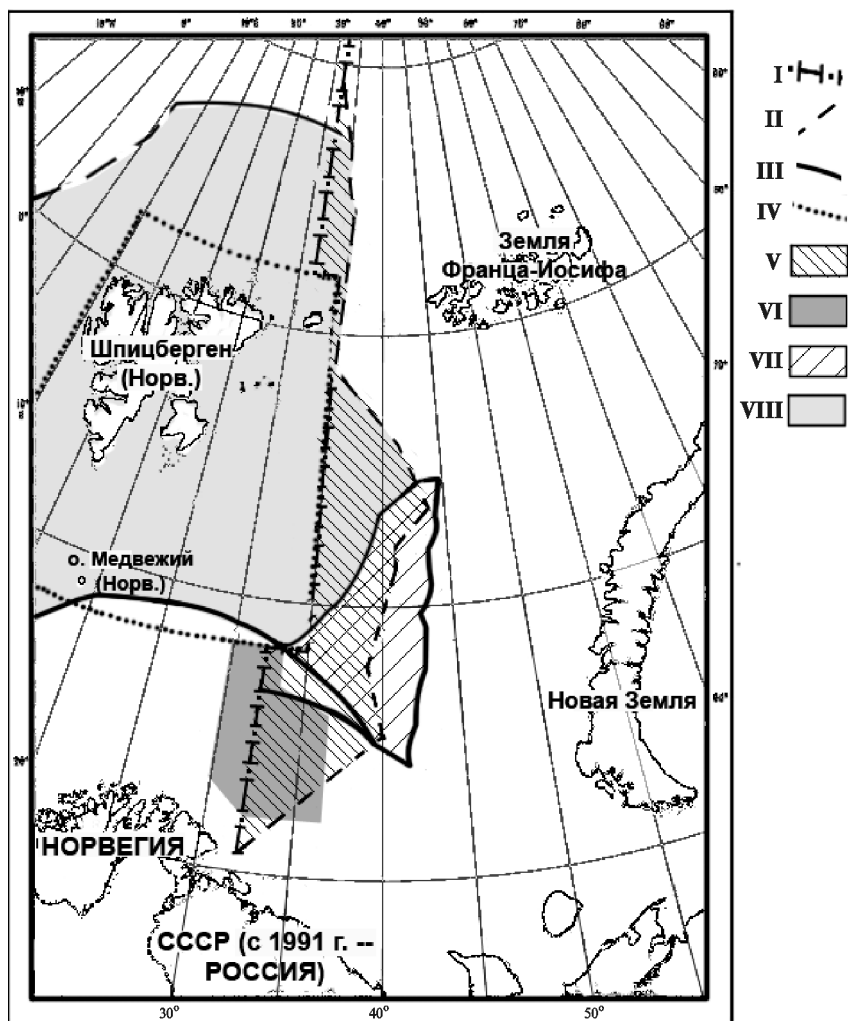


Рис. 1. Границы и режимы морских территорий СССР/России и Норвегии, 1978—2011 гг.

I — граница полярных владений СССР (секторная линия); II — срединная линия; III — границы 200-мильных экономических зон СССР/России, Норвегии и Рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена; IV — зона действия Парижского договора о Шпицбергене 1920 г. («шпицбергенский квадрат»); V — спорный район; VI — смежный участок рыболовства по соглашению 1978 г.; VII — участок открытого моря («лазейка») в Баренцевом море; VIII — Рыбоохранная зона вокруг Шпицбергена



Столь сложный клубок проблем, помноженный на серьезные различия в интересах сторон, долго не позволял сдвинуть процесс разграничения с места. Безусловно, сам факт ведения равноправных переговоров между Советским Союзом и малой страной НАТО в разгар «холодной войны» был важным положительным прецедентом. По воспоминаниям очевидцев, советские и норвежские юристы-международники получали и профессиональное удовольствие от общения друг с другом, выступая на переговорах с блестяще аргументированными речами. Тем не менее на протяжении более 10 лет эти раунды не имели практического эффекта: стороны признавали наличие проблемы, однако представители СССР твердо стояли на своих позициях, отклоняя периодические компромиссные предложения норвежцев.

### **Начало процесса разграничения**

Нестандартная попытка разубить гордиев узел территориальной проблемы была предпринята в январе 1988 г., когда после длительного перерыва Осло посетил один из высших руководителей СССР — Председатель Совета Министров Н.И. Рыжков. Он предложил создать в южной части Баренцева моря «особую зону советско-норвежского партнерства», шельф которой изучало и разрабатывало бы совместное предприятие двух стран на паритетных началах. Это, цитируя Н.И. Рыжкова, позволило бы «превратить район разграничения из предмета споров в предмет взаимодействия и доверия», а заодно «вывести и двусторонние торгово-экономические отношения на уровень, достойный народов-соседей» [28].

Идея была творческой и оригинальной, в духе горбачевских «нового мышления» и «мурманских инициатив»: отрешиться от затяжного юридического спора и наладить равноправное сотрудничество в целях укрепления взаимного доверия. Тем не менее норвежское правительство с порога отmeldo эту инициативу, как минимум по двум причинам.

Официально норвежцы заявили, что нефтяные компании обычно не рискуют инвестировать крупные средства (а в данном случае речь шла о миллиардах долларов) в районы с неопределенной юрисдикцией. В пользу данного аргумента свидетельствует, например, позднейшая практика работы компаний стран Запада, включая саму Норвегию, на каспийском шельфе. Нефтяники не участвовали в проектах, которые могли послужить предметом серьезных межгосударственных споров (например, месторождение Кяпаз/Сердар), и действовали только при поддержке своих правительств, среди которых наибольшую активность проявляла администрация США.

Однако реальная и главная причина негативной реакции Осло была иной. Это недоучтенная советским правительством традиция норвежской внешней политики — искренняя (почти «генетическая») боязнь совместных с СССР механизмов управления. Ее истоки восходят к 1944 г., когда В.М. Молотов сделал эмигрантскому правительству Норвегии настоятельное предложение: сепаратно выйти из Парижского договора 1920 г. о Шпицбергене, подписать двустороннее соглашение о совместной обороне архипелага (читай — о создании там военных баз СССР) и введении на нем советско-норвежского «кондоминиума». Норвежцы, учитывая нахождение на Крайнем Севере Норвегии частей Красной Армии, не посмели открыто сказать «нет». В ноте от 9 апреля 1945 г. норвежское правительство согласилось подписать на эту тему совместное коммюнике, но спустя полтора года, когда советские войска уже оставили норвежскую землю, Стортинг (парламент страны) принял резолюцию противоположного характера, и к идее более не возвращались.

Этот сложный инцидент, практически замалчиваемый в отечественной литературе<sup>2</sup>, но в Норвегии широко (хотя и в избирательном изложении) известный как «свальбардский кризис», породил у официального Осло тяжелую историческую память. Инициатива Н.И. Рыжкова была незамедлительно квалифицирована норвежской прессой как попытка нового двустороннего «кондоминиума» на Севере, что сделало ее политически заведомо непроходной [39, с. 41; 52, p. 135—136].

В самом конце того же 1988 г. последовала новая инициатива, и вновь из Москвы: высокопоставленный советский дипломат прибыл в Осло и сообщил о готовности СССР отдать Норвегии самый северный участок спорного района (5% общей площади). Тем самым советская сторона впервые отошла от твердой приверженности секторной линии и проявила готовность к компромиссу. Причинами, судя по всему, стали осознание советским МИД бесперспективности иных вариантов и снижение влияния военного лобби (особенно заметное в то время на переговорах по стратегическому разоружению). Кроме того, с конца 1970-х гг. на вооружение ВМФ СССР уже поступали подводные лодки с межконтинентальными ракетами, которым не требовался выход к побережью США. Это серьезно сказалось на тактике Северного флота, включая сценарии учений: по оценкам норвежских наблюдателей, в конце 1980-х гг. он уже не столько рвался в открытые районы Атлантики, сколько пытался создать «неприступную крепость» в северной части Норвежского и особенно в Баренцевом море [49, s. 7—8; 69].

---

<sup>2</sup> Нам известны лишь две разнесенные по времени на четыре десятилетия, хотя и серьезные, отечественные работы с упоминанием этого кризиса [16, с. 382; 10, с. 459—464, 474—477].

Итак, с 1988 г. пошел собственно процесс разграничения, причем с севера на юг. Президент СССР М.С. Горбачев, посетивший Осло в июне 1991 г. для прочтения нобелевской лекции, заявил местным журналистам, что вопрос уже «на две трети» решен.

### **Изменения политической обстановки на Севере с начала 1990-х гг.**

По мере того как линия разграничения углублялась в южную часть Баренцева моря, наиболее важную для рыбаков и перспективную для нефтяников, переговорный процесс утратил динамику. В нем даже возникали довольно длительные паузы, например в 1992—1995 гг. или с лета 2003 по декабрь 2005 г. [43]. Однако за стенами зала переговоров в последние два десятилетия происходили заметные перемены, серьезно менявшие соотношение сил на Севере в пользу Норвегии.

Во-первых, Россия в 1997 г. присоединилась к Конвенции ООН 1982 г. по морскому праву. В ходе последовавшей дискуссии возобладала далеко не бесспорная позиция, что теперь наша страна должна определять пределы своего шельфа только в соответствии с Конвенцией, отказавшись тем самым от границы полярных владений СССР. На основе этих посылок в 2001 г. было сформировано официальное представление России в Комиссию ООН по границам континентального шельфа [23, с. 126—127]. Этими действиями страна основательно подорвала собственную аргументацию на переговорах с Норвегией.

Российскую заявку Комиссия ООН при этом отклонила, затребовав дополнительные данные (срочно собираемые в настоящее время), и, напротив, поддержала заявку Норвегии, которая обозначила как свой шельф на 200 миль вокруг Шпицбергена, а также заявила претензии к северу от него примерно до 84° с.ш., на шельфы «лазейки» и открытого района Норвежского моря [47]. Вопреки бытующим представлениям, названная Комиссия ООН — не наднациональный орган. Она не определяет государственной принадлежности шельфа, однако ее экспертные заключения пользуются очень высоким авторитетом.

Во-вторых, Норвегия разграничила с Данией и ее гренландской автономией другие спорные морские территории: в 1994 г. — между норвежским островом Ян-Майен и Гренландией (по решению Международного суда ООН), в 2006 г., полюбовно — между Гренландией и Шпицбергеном. В качестве прецедента особенно важен второй договор. В нем Дания согласилась на раздел и шельфовых, и водных пространств, де-факто приняв норвежскую позицию по статусу шельфа Шпицбергена и Рыбоохранной зоне. При этом граница была проведена строго по срединной линии [63, с. 3].

Более того, 11 июля 2007 г. сами Россия и Норвегия подписали соглашение о разграничении широкого пограничного залива Варангер-фьорд на отрезке длиной около 70 км от внешней границы территориальных вод двух стран, установленной еще советско-норвежским договором 1957 г., до южной оконечности спорного района. Единственная опорная точка внутри этой линии была установлена по принципу равноудаленности от норвежского и российского берегов [64, с. 2]. Таким образом, получившаяся линия разграничения оказалась весьма близкой к срединной, причем стороны дали понять, что аналогичные принципы могут быть применены и в спорном районе. «В договоре речь идет о небольшом участке, но определенная методика пойдет на пользу дальнейшим переговорам», — заметил тогда, в частности, министр иностранных дел России С.В. Лавров [2].

В-третьих, во внутренней и внешней политике Норвегии последнего десятилетия, особенно с приходом к власти правящей «красно-зеленой» коалиции, резко повысилось внимание к Заполярью. Его вызвали к жизни объективные мировые тенденции — рост интереса к нефтегазовым ресурсам Севера, глобальное потепление климата, оживление процесса формального раздела полярного шельфа (спровоцированное известной экспедицией А.Н. Чилингова в 2007 г.) и др.

По нашему мнению, еще одной, неафишируемой причиной стал провал норвежской глобальной дипломатии 1980-х — 1990-х гг., построенной на поиске компромиссов и ставшей ненужной в эпоху глобализации с ее силовой однополярностью. Самый яркий и трагический пример — судьба «процесса Осло». Эта ювелирная работа норвежских посредников в 1993 г. увенчалась первым палестино-израильским перемирием, которое администрация Дж. Буша-младшего намеренно развалила (плоды чего Ближний Восток пожинает и поныне). Такая обстановка вынуждала Норвегию «умерить амбиции» и начать уделять более пристальное внимание собственным окрестностям.

В стране один за другим были опубликованы концептуальные документы: доклад государственной спецкомиссии «На Север!» (2003), доклад Стортингу прежнего правящего правительства «Возможности и вызовы на Севере» (2005), а затем — выпущенные уже нынешним кабинетом «Стратегия правительства в Заполярье» (2006) и развивающий ее доклад «Новые точки опоры на Севере» (2009) [55; 61; 58; 56]. Несмотря на тактические различия, эти документы сходятся в главном, что демонстрирует наличие в стране прочного внутривнутриполитического консенсуса: Норвегия должна лидировать в освоении Арктики и управлении ею.

Норвежские стратегические документы по Северу носят развернутый, эшелонированный характер, предусматривая четкие

инициативы и программы по каждому направлению. Этим они выгодно отличаются от Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу<sup>3</sup>, утвержденных в 2008 г. и не получивших конкретизации в последующих комплексных документах.

В-четвертых, во исполнение принятых политических установок Норвегия, ощутив ослабление позиций России, стала явочным порядком менять правоприменительную практику в Заполярье, включая, например:

- предельное ограничение хозяйственной деятельности россиян на Шпицбергене через принятие жесткого природоохранного законодательства (к тому же сама Россия более чем наполовину свернула свое присутствие на архипелаге);

- регулярные задержания российских судов в Рыбоохранной зоне вокруг Шпицбергена;

- неудавшуюся попытку Норвегии в июне 2006 г. добиться в Международной морской организации установления узкого фарватера для прохода торговых судов в Баренцевом и Норвежском морях, что грозило серьезно ограничить вывоз экспортных грузов из арктических портов России.

На словах подчеркивая общность интересов, норвежцы нередко действовали сепаратно. Например, широко разрекламированный Комплексный план управления морской средой Баренцева моря (общего для двух стран и имеющего единую экосистему) правительство Норвегии разработало в 2006 г. самостоятельно и представило России лишь задним числом. При этом план охватывал не только норвежский сектор, но и весь спорный район [62].

Российские власти реагировали на такое ущемление своих интересов достаточно вяло и (в продолжение традиции еще сталинских времен — «закрывать» арктическую тематику) не информировали общественность. Так, о той же Рыбоохранной зоне появлялись лишь отдельные публикации в прессе [9; 35, с. 42]. Если бы не трагикомичный инцидент с бегством траулера «Электрон» от норвежской рыбоохраны в конце 2005 г. [29; 41], она так и осталась бы неизвестной широкой публике.

Таким образом, в Баренцевом море, включая Шпицберген, к 2010 г. сложилось новое, выгодное для Норвегии положение дел. Однако с точки зрения разграничения эти обстоятельства во многом нивелировались фактором времени, который чем дальше, тем сильнее действовал против норвежцев. Дело в том, что нефтегазодобыча на континентальном шельфе — основа всей норвежской

---

<sup>3</sup> По неясным причинам «Основы...» и утвердивший их Указ Президента № Пр-1969 от 18 сентября 2008 г. даже опубликованы были лишь спустя более полугода после принятия [26].

экономики — достигла в 2004 г. пика (274,1 млн тонн нефтяного эквивалента<sup>4</sup>) и с тех пор падает даже быстрее, чем по пессимистичным прогнозам. За минувшие шесть лет она снизилась на 17%, причем за один 2010 г., на фоне роста нефтяных цен — на 4%.

Новых крупных залежей в последнее время не обнаружено, в связи с чем оценка неоткрытых ресурсов нефти и газа Норвегии была недавно снижена почти на четверть: с 3,3 млрд т.н.э. в 2006 г. до 2,6 млрд в 2011 г. [60]. Попытка правительства развернуть сейсморазведку и последующее лицензирование недр на последнем неразведанном участке шельфа — в Норвежском море, на изобилующих рыбой банках близ Лофотенских островов, натолкнулась на ожесточенное сопротивление рыбаков и экологов. В этих условиях у Норвегии физически не было других возможностей наращивать ресурсную базу, кроме спорного участка. В обмен на скорейшее решение проблемы разграничения от норвежцев можно было добиться серьезных уступок.

Такова была обстановка к весне 2010 г., когда переговорный процесс вдруг вышел на финишную прямую.

## II

### **Мурманский договор 2010 г.: ход разработки, содержание, оценки**

От дебютного визита Д.А. Медведева в Осло (26—27 апреля 2010 г.) эксперты больших подвижек не ожидали. Сам Президент России в интервью ведущей норвежской газете «Афтенпостен» накануне визита сообщил, что лично занимается вопросом разграничения, который «абсолютно разрешим» на основе «разумного компромисса», но сроков не указал [6]. Эти высказывания были выдержаны вполне в духе умеренного, не конкретизированного оптимизма, ставшего в последние годы типичным для политического руководства обеих стран.

В этой связи сообщение о том, что визит увенчался прорывом в территориальном вопросе, оказалось неожиданным даже для большинства посвященных. Министр иностранных дел Норвегии Йонас Гар Стёре — восходящая звезда правящей Норвежской рабочей партии и один из главных участников переговорного процесса — впоследствии не мог скрыть изумления относительно того, как удалось избежать досрочной утечки информации [67].

Столь же необычен тот факт, что обе стороны, отступив от давних традиций, сами широко «засветили» достигнутые договорен-

---

<sup>4</sup> Тонна нефтяного эквивалента (т.н.э.) — принятая в Норвегии единица совокупного измерения нефти и природного газа (в пересчете на стандартное качество). Природный газ переводится в нее по коэффициенту 1 тыс. куб. м газа = 1 т.н.э.

ности в СМИ, словно опасаясь их срыва<sup>5</sup>. Наряду с общеполитической декларацией, подписанной на высшем уровне, министры иностранных дел двух стран 27 апреля 2010 г. выступили с особым Совместным заявлением, в котором были изложены все существенные элементы будущего договора [38]. А сразу после отъезда Д.А. Медведева из Осло норвежский премьер-министр Й. Столтенберг и Й. Гар Стёре срочно созвали пресс-конференцию, где даже представили будущую линию разграничения на карте. Норвежским журналистам в те дни сообщили, что остаются лишь технические детали, связанные с уточнением ее координат.

И действительно, менее четырех месяцев спустя, 15 сентября 2010 г., уже состоялось подписание Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане [8]. По настоянию российского президента церемонию провели именно в Мурманске — форпосте России в Арктике.

Личный вклад в процесс президента Д.А. Медведева сомнений не вызывает. Знаменательна фраза из его совместной с Й. Столтенбергом пресс-конференции в Мурманске после подписания: «Мы прошли этот путь, который до этого длился десятилетиями, вместе с господином Премьер-министром <...> в достаточно короткий срок (может быть, даже в совсем короткий срок)» [37]. Сам Й. Столтенберг в апреле выразился еще определеннее, заявив, что, несмотря на предварительную работу дипломатов, до прибытия в Осло президента России «не было уверенности, <...> продвинулись ли мы настолько, чтобы достичь полного согласия» [67].

Для удобства изложения далее основные положения договора будут оцениваться постатейно с последующим подведением общих выводов.

Первые три статьи касаются собственно разграничения морских пространств России и Норвегии в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Статья 1 устанавливает линию разграничения в виде ломаной, заданной восьмью точками с юга на север. Образовавшаяся граница (около 1680 км) становится одной из самых длинных и в Европе, и в мире. Она делит спорный район практически пополам, примерно по 87,6 тыс. кв. км. Статья 2 оговаривает, что обе стороны не будут претендовать на какие-либо права за пределами этой линии.

Паритетный раздел спорного района следует рассматривать как достаточно щедрую уступку норвежцам — против них работали не только время, но и объективные обстоятельства, в том числе при-

---

<sup>5</sup> Внутриполитических мотивов для того, чтобы не дожидаться подписания самого договора, не было: до парламентских выборов и в Норвегии, и в России осталось еще около полутора лет.

мерно двукратное различие в длине береговых линий двух стран [46, р. 71—72; 51, р. 168]. Последнее было, в частности, учтено Международным судом ООН при решении дела о разграничении между Гренландией и Ян-Майеном (причем Норвегия изначально настаивала на срединной линии, а Дания требовала себе всю 200-мильную зону). В результате спорный участок был разделен в пропорции 57 : 43% в пользу Дании [45, р. 199—203].

Самая северная, восьмая точка линии, описанной в договоре, расположена на широте 84°41' с.ш. Вопрос о простирации на север собственно линии разграничения увязан с определением границ самих шельфов Норвегии и России согласно Конвенции 1982 г. по морскому праву и, соответственно, будет решен после утверждения российской заявки Комиссией ООН по границам континентального шельфа. По предварительным оценкам, конец линии разграничения окажется немного южнее точки № 8 [57, s. 7].

Говоря о российской заявке, необходимо также отметить, что ее восточная граница, охватывающая хребет Ломоносова, проведена по линии полярных владений СССР [27], поэтому, окончательно отказавшись от секторного принципа в своей Западной Арктике, Россия потенциально осложнила собственные притязания и в Восточной.

Статья 3 касается узкого, имеющего форму косы участка на юге Баренцева моря, который попал на российскую сторону и при этом (в силу изгибов береговой линии) находится в пределах 200 морских миль от побережья Норвегии, но вне 200-мильной экономзоны самой России. В договоре он назван Специальным районом. Установлено, что в нем Российская Федерация «вправе осуществлять суверенные права и юрисдикцию, вытекающие из той юрисдикции в исключительной экономической зоне, которую Норвегия иначе была бы вправе осуществлять по международному праву»<sup>6</sup>.

Таким образом, Россия, не присоединяя Специальный район к своей экономзоне, будет в нем распоряжаться как бы «по доверенности от Норвегии». Это весьма любопытная правовая конструкция (аналоги ее нам неизвестны), которую, вероятно, можно было бы использовать в других спорных территориях при условии, что статус этой зоны будет признан третьими странами. В противном случае Специальный район де-факто станет частью «лазейки».

Статья 5 договора устанавливает, а Приложение II — конкретизирует принцип объединения (юнитизации) и совместной разработки трансграничных месторождений нефти и газа в спорном

<sup>6</sup> Тяжеловесный стиль этого и ряда других пассажей и в русском, и в норвежском текстах договора, явно калькированных с английского, косвенно свидетельствует о спешке при его подготовке, не позволявшей даже вполне отредактировать перевод.



районе. Этот принцип был предложен норвежцами, но отвечает и российским интересам. В отсутствие такой нормы, как показывает практика, могли бы возникать элементы напряженности, когда одна сторона начинает интенсивно разрабатывать общее месторождение, отбирая нефть и газ и с чужой половины. Причем в Баренцевом море в роли таких «похитителей» выступали бы именно норвежские компании, имеющие как развитые шельфовые технологии, так и упомянутый ресурсный дефицит.

Согласно Приложению II к договору, конкретные условия юнификации определяются в соглашении недропользователей, заключаемом отдельно по каждому общему месторождению. Это вполне разумно с позиций невмешательства государства в коммерческие вопросы. Однако с учетом того, что у норвежцев опыт таких договоров (например, в Северном море) намного больше, перед российскими компаниями встанет серьезная задача «учиться на ходу», не повторяя ошибок, допущенных, в частности, в соглашениях о разделе продукции (СРП).

Наибольшие проблемы, однако, новый договор создает для отечественных северных рыбаков. Статья 4 открывается декларацией, повторенной и во многих официальных выступлениях, о том, что заключение договора «не должно негативно влиять на возможности каждой из Сторон в области рыболовства». После вступления договора в силу базовые соглашения о сотрудничестве в области рыболовства 1975 и 1976 гг. продлеваются еще на 15 лет с возможностью дальнейших продлений на новые шестилетние периоды. Соответственно, Смешанная российско-норвежская комиссия по рыболовству будет и далее ежегодно устанавливать общедопустимые уловы нескольких видов рыб в Баренцевом море, взаимные квоты вылова и др.

В то же время ключевое соглашение 1978 г. о смежном участке, объективно выгодное российской стороне, продлеваться более не будет, о чем норвежское правительство во внутренних документах заявило недвусмысленно [57, s. 8]. Статья 2 Приложения I к договору лишь предусматривает, что в разграниченном районе в течение 2 лет сохраняется прежний порядок управления промыслом. Таким образом, начиная с 2013 г. российские рыбаки если и будут вести промысел в водах, отходящих к Норвегии, то исключительно на условиях, определенных норвежскими властями. Знакомый с ними на практике, гендиректор Союза рыбопромышленников Севера В. Никитин заявил, что первые 2-3 года норвежцы будут подкреплять иллюзию, что намерены следовать соглашению, а потом найдут способ выжить российских рыбаков из своей экономической зоны [42].

Однако еще важнее тот факт, что, как отмечали некоторые юристы [25; 33], Мурманский договор 2010 г. никоим образом не упо-

минает неудобный для норвежцев Парижский договор 1920 г. о Шпицбергене. Это может толковаться таким образом, что Россия де-юре признала весь шельф Шпицбергена норвежским (без ограничений суверенитета, введенных в 1920 г.), а де-факто согласилась и со статусом Рыбоохранной зоны, восточную границу которой норвежцы автоматически проведут по линии разграничения. Таким образом, Москва отступила от политики, последовательно проводимой несколько десятилетий, что имеет прямой эффект для наших интересов на архипелаге и омывающих его водах.

Правда, статья 6 нового договора утверждает, что он не наносит ущерба правам и обязательствам по другим действующим международным договорам, участниками которых являются обе страны. Однако это положение не только носит чересчур общий характер, но и может с равным успехом применяться самими норвежцами, исходя из их толкования режима Шпицбергена. Кроме того, статья 4 прямо устанавливает, что помимо нее и Приложения I ничто в договоре не затрагивает взаимоотношений в области рыболовства.

Таким образом, российские рыбаки рискуют практически потерять доступ в наиболее ценные в промысловом отношении западные районы Баренцева моря — расширившуюся экономзону Норвегии и воды Шпицбергена. На круглом столе в Государственной Думе Российской Федерации, организованном фракцией КПРФ 15 февраля 2011 г., были озвучены данные о том, что в этих районах россияне ежегодно вылавливали 230—460 тыс. тонн рыбы стоимостью 15—20 млрд рублей [30].

В результате именно рыбаки подвергли договор наиболее жесткой критике, включая обращения к президенту России с конкретными предложениями по изменению текста соглашения. «Линия Медведева — Столтенберга, по мнению рыбаков, круче линии Бейкера — Шеварднадзе», — заявил ученый-океанолог и депутат Мурманской областной думы В. Степахно [33]. Особо отметим энергичную работу, которую развернул авторитетный профессионал отрасли проф. В.К. Зиланов, в прошлом многолетний замминистра рыбного хозяйства СССР и один из авторов соглашения 1978 г. о смежном участке [12—15]. Под влиянием рыбаков тревожное заключение дал Комитет Совета Федерации по делам Севера [11]. Однако все эти действия результата не имели.

В завершение рыболовной темы отметим еще один эффект договора, не отраженный в доступных нам источниках: часть территории спорного района к востоку от линии разграничения, удаленная более чем на 200 миль от российских берегов, пополнит «лазейку», которая доставляет столько проблем обеим странам. Итоговая карта морских юрисдикций после вступления договора в силу приведена на рис. 2.

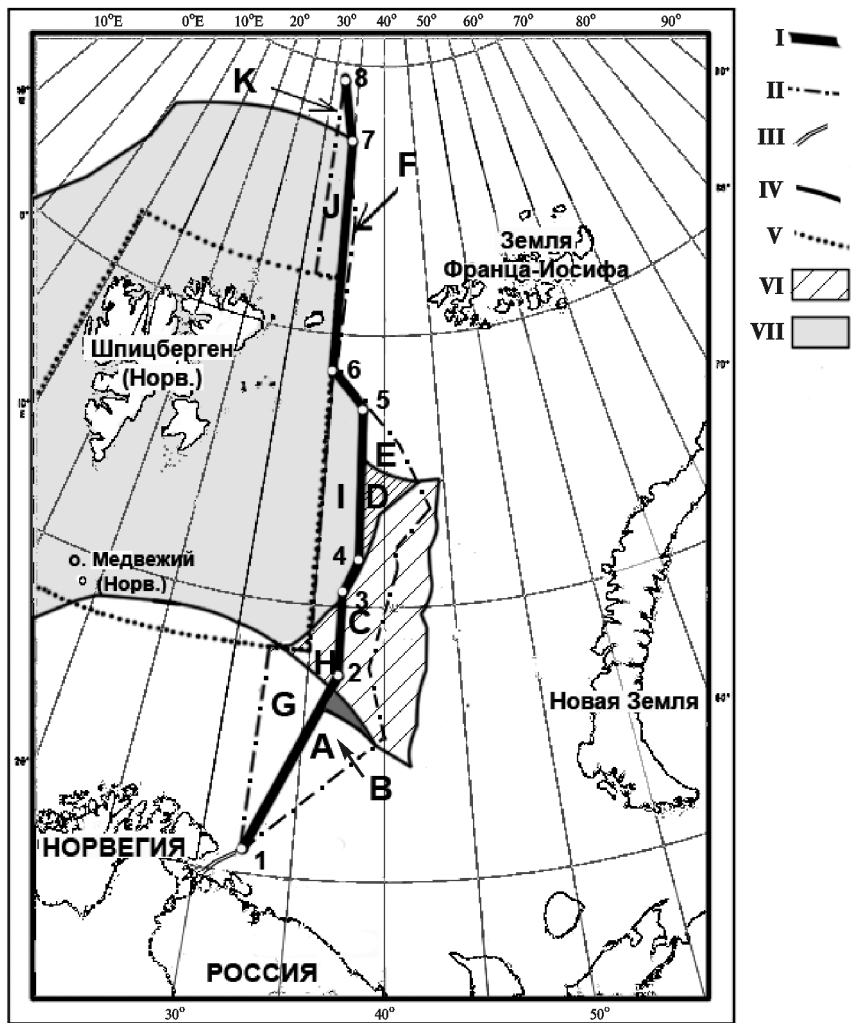


Рис. 2. Границы и режимы морских пространств в Баренцевом море после вступления в силу Мурманского договора 2010 г.

I — линия разграничения по договору 2010 г.; (1—8 — опорные точки);  
 II — границы бывшего спорного участка, подвергнутого разграничению;  
 III — линия разграничения в заливе Варангер-фьорд по договору 2007 г.;  
 IV — границы 200-мильных экономических зон России, Норвегии и Рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена (включая северо-западный участок последней, разграниченный с Данией-Гренландией в 2006 г.); V — зона действия Парижского договора о Шпицбергене 1920 г. («шпицбергенский квадрат»); VI — участок открытого моря («лазейка») в Баренцевом море;  
 VII — Рыбоохранная зона вокруг Шпицбергена.

А—К — бывший спорный, ныне разграниченный участок; А—F — приращение континентального шельфа России; G—K — приращение континентального шельфа Норвегии; А, Е, F — приращение исключительной экономической зоны России; В — Специальный район по договору 2011 г.; D — приращение «лазейки»; G — приращение экономической зоны Норвегии; I, J — районы, присоединяемые Норвегией к рыбоохранной зоне вокруг Шпицбергена.

Понятие «приращение» используется в смысле «расширение зон национальной юрисдикции за счет включения ранее спорных районов»

Характер общей оценки договора в Норвегии наглядно проявился в том, что 8 февраля 2011 г. Стортинг ратифицировал его единогласно. Все политические силы, включая оппозицию, поздравили премьер-министра Й. Столтенберга с историческим достижением и крупной дипломатической победой. С учетом партийной структуры Государственной Думы Российской Федерации неудивительно, что 25 марта 2011 г. договор был ратифицирован и в России, но единодушия в оценках не сложилось ни в парламенте<sup>7</sup>, ни в обществе.

Заклучив Мурманский договор 2010 г., Россия сделала Норвегии значительные уступки — территориальные, принципиальные (особенно по статусу Шпицбергена) и коммерческие, причем нам неизвестно, чтобы они были каким-либо образом компенсированы в других областях.

Тот факт, что Россия «дала слабину» в территориальном вопросе, не мог остаться незамеченным и для других стран, имеющих к ней претензии. Уже наблюдались попытки усиления давления со стороны Японии, которая весьма пристально наблюдала за ситуацией в Баренцевом море.

Внутриполитический эффект договора 2010 г. также оказался отрицательным. Широкая российская общественность не была осведомлена о наличии данной территориальной проблемы, в отличие от тех же Южных Курил или Севастополя. Однако она привыкла видеть на всех картах прямую границу полярных владений СССР и вполне естественно восприняла Мурманский договор как добровольную сдачу Норвегии большей части нашей исконной территории. Русскоязычный Интернет наполнился комментариями, в которых разграничение с норвежцами ставилось в один ряд с позорным разделом Берингова моря с США и уступкой Китаю полутора островов на Амуре. При этом, как мы видели, интуитивная реакция массовой российской аудитории оказалась вполне близкой к оценкам профессионалов.

---

<sup>7</sup> Интересен строгий фракционный расклад голосования в Государственной Думе: «за» — «Единая Россия» (311 голосов), «против» — КПРФ (57 голосов); ЛДПР и «Справедливая Россия» голосовать отказались.

Такая неравновыгодность Мурманского договора вынуждает задаваться «асимметричными» вопросами: *как* его удалось добиться Норвегии, *почему* на него пошла Россия и *что* теперь России делать.

### **Факторы норвежской полярной экспансии**

Мурманский договор стал далеко не первой вехой на вековом пути расширения полярных владений Норвегии. С позиций нео-реализма трудно объяснить, каким образом малая страна, обладающая ограниченным (а в начале XX в. — почти нулевым) военным потенциалом и не играющая значимой роли в мировой экономике, смогла достичь весьма масштабных успехов в конкуренции с великими державами. В 1905 г., на момент обретения государственной независимости, она обладала лишь материковой территорией площадью 324 тыс. кв. км и территориальными водами шириной 4 морских мили. С тех пор Норвегия, помимо прочего, получила суверенитет над Шпицбергенем (62 тыс. кв. км) и Ян-Майеном (380 кв. км), установила 200-мильные морские экономзоны общей площадью 2,5 млн кв. км и претендует на обширный, свыше 2 млн кв. км, сектор Антарктиды.

Наш анализ позволяет выделить следующие слагаемые успеха [20].

Прежде всего, это тесная, включая прямые ротации кадров, координация действий в треугольнике «политика — бизнес — наука». В этой связи следует особо упомянуть Фритъофа Нансена, который с честью применил свою мировую славу ученого на внешнеполитическом поприще — стал первым послом Норвегии в Великобритании, основателем гуманитарной дипломатии и лауреатом Нобелевской премии мира. В недавней истории можно назвать Юхана Йоргена Холста. Этот крупный специалист по международным проблемам Севера, директор Норвежского внешнеполитического института в 1980-е — начале 1990-х гг. возглавлял Министерство обороны и МИД Норвегии и внес огромный личный вклад в «процесс Осло».

Характерно, что деловое и экспертное сообщества выступают как «заказчиками», так и инструментами политики, обеспечивая присутствие Норвегии в спорных арктических территориях и научно-теоретическое обоснование проводимой политики. Тем самым достигаются взаимопонимание всех акторов, четкое формулирование и защита национальных интересов, а политическая «триада» опирается на широкую поддержку общественного мнения, которое мобилизовано и подготовлено в «правильном» духе. При всем политическом и медийном плюрализме в Норвегии наблюдается удивительное единомыслие в выступлениях политиков любой

ориентации, публикациях ученых и материалах СМИ в вопросах Арктики.

В качестве главного политического инструмента Норвегия традиционно использует международное право, в формирование которого сама вносит немалый вклад (тот же Й. Эвенсен, например, стал одним из главных творцов Конвенции 1982 г. по морскому праву). В этом плане в пользу Осло, несомненно, сыграл такой внешне малоприметный факт, как перевод переговоров по Баренцеву морю в русло правовых служб МИД двух стран. Норвежские юристы-международники глубоко втянуты в полярную проблематику и тесно взаимодействуют с другими государственными ведомствами, бизнесом и учеными. Неслучайно функции секретариата Межведомственной полярной комиссии возложены на Полярный отдел Минюста, а начальник Правового отдела МИД П. Тресселт в середине 1990-х гг. стал послом Норвегии в Москве.

В СССР/России, напротив, политику на Севере традиционно определяли силовые и хозяйственные ведомства. Так, главой Госкомиссии по Арктике при Совмине СССР времен перестройки был Председатель Госплана. МИД же в полярную проблематику вовлечен в меньшей степени, причем наиболее сильно — по линии подразделений, ведающих связями с государствами и региональными организациями Арктики. Это обстоятельство было не столь существенно, пока движения на переговорах не наблюдалось, но после начала процесса взаимных уступок отсутствие у российских мидовских юристов «знания жизни», их крайняя удаленность от практических нужд сыграли, как представляется, негативную роль.

Свои позиции по Арктике норвежцы продвигают и на политическом уровне, и в правоприменительной практике, демонстрируя редкое упорство (или, цитируя Й. Столтенберга, «долгосрочность и предсказуемость» [58, s. 6]). В то же время полярная дипломатия Норвегии достаточно гибкая. Для нее характерны четкая расстановка политических приоритетов, готовность ради закрепления на Севере идти на уступки своим партнерам на других направлениях. Например, в 1924 г. Норвегия в числе первых признала СССР де-юре в обмен на признание Советским Союзом Парижского договора о Шпицбергене и сохранение за норвежцами права вести добычу тюленя в горловине Белого моря («Олесундская концессия») [36, с. 87—91, 94—95, 191—192]. Странам ЕС, согласившимся в 1980-е гг. не вести промысел в Рыбоохранной зоне вокруг Шпицбергена, норвежцы расширяли квоты вылова в национальной экономзоне [19].

Эти подходы сохраняются по сей день, о чем ярко свидетельствует «взгляд со стороны» — шифрограмма посольства США в Осло от июня 2009 г., попавшая в распоряжение газеты «Афтенпостен» от создателей скандального сайта «Викиликс». Посол Бенсон Уитни

отмечал, что Норвегия, с тревогой наблюдая некоторые тенденции внутри- и внешнеполитического развития России, критиковала ее «намного пассивнее», чем другие европейские страны, сосредоточиваясь на важных для себя двусторонних контактах, особенно на Севере. При этом правительство Норвегии «не желает отбрасывать достигнутые с таким трудом успехи в двусторонних отношениях (либо навредить потенциальному будущему сотрудничеству в освоении энергоресурсов или соглашению по морскому разграничению) во имя событий, происходящих в других точках мира».

Считая такую политику Норвегии самообманом, американские дипломаты в числе важнейших критериев ее эффективности называли подвижки в вопросе о Шпицбергене и делимитации Баренцева моря. «Если Россия пойдет на уступки по любому из этих двух вопросов, — отмечал посол, — это стало бы мощным знаком успеха деликатного подхода Норвегии» [53]. С данной точки зрения норвежская политика оправдалась по обоим направлениям.

Сам Й. Гар Стёре, выступая в декабре 2010 г. в Гарвардском университете, в числе главных факторов своего успеха тоже назвал нахождение верного неконфликтного тона в отношениях с Россией [54]. Особая заслуга в этом принадлежит, добавим от себя, прежнему послу Норвегии в Москве Ойвинду Нордслеттену — весьма деятельному, инициативному и широко мыслящему дипломату, при котором интенсивность и доверительность двусторонних контактов возросли многократно.

### **Мотивы и задачи России**

Позитивный общеполитический фон упомянул и Д.А. Медведев в апреле 2010 г., отвечая на вопрос норвежских журналистов, что заставило его урегулировать проблему Баренцева моря. «Надо с соседями просто жить в дружбе и сотрудничестве, — пояснил президент. — Когда нет окончательного решения вопроса, это всегда напрягает, даже при том, что у нас и до этого были хорошие отношения с Норвегией» [4]. В норвежских комментариях к Мурманскому договору упор также делается на перспективы двустороннего сотрудничества и международное значение данного соглашения как прецедента мирного урегулирования территориальных споров на базе общепризнанных норм международного права [50, s. 5—7; 51, p. 168].

Однако одни соображения добрососедства не вполне объясняют, что подвигло Россию «в блицкриговском варианте» (по выражению эксперта Н. Богданова [34]) пойти на невыгодное разграничение. Интересы освоения нефтегазовых ресурсов спорного района, которые часто приводятся в объяснение [22, с. 114; 24; 33] со ссылкой на высказывания российского президента, также не самодостаточ-

ны, ведь, напомним, это не у россиян, а у норвежцев наблюдается дефицит ресурсов. Тем более что на арктическом шельфе России могут работать только государственные компании «Газпром» и «Роснефть», у которых уже имеются крупные шельфовые месторождения и без того напряжены инвестиционные бюджеты.

Версия известного политолога Д. Орешкина, утверждающего, что наша страна отказывается от секторного принципа как от сталинского наследия, переходя на некие мировые стандарты [7], еще менее убедительна. Та же Канада, никогда не знавшая сталинизма, продолжает упорно отстаивать собственный арктический сектор, установленный еще в 1904 г.

Реальная мотивация России настолько неочевидна, что в дни подписания Мурманского договора два ведущих норвежских политолога-русиста даже срочно приехали в Москву, чтобы разобраться на месте. Предложенная ими итоговая версия представляется вполне убедительной: натолкнувшись на неприятие своих шельфовых притязаний в ООН, Россия решила в двустороннем формате зафиксировать хотя бы западный арктический рубеж, одновременно с этим вновь демонстрируя приверженность Конвенции 1982 г. по морскому праву.

Другим побудительным мотивом могли стать опасения «интернационализации» спора, вовлечения в него западных союзников Норвегии. Об этом косвенно свидетельствует фраза Д.А. Медведева уже на пресс-конференции 15 сентября 2010 г. о том, что «в Арктике вполне можно обойтись без НАТО» [37]. Аналогичный аргумент приводил и председатель Комитета Государственной Думы по международным делам К.И. Косачев при ратификации договора [18].

Действительно, с окончанием «холодной войны», расширением НАТО и смещением его внимания на юг (Балканы, Средиземноморье, Афганистан) роль Норвегии как «флангового государства» заметно снизилась, что привело к сокращению дотаций из инфраструктурных фондов блока. У Осло мог быть соблазн вернуть внимание к себе союзников, создав очаг контролируемой напряженности с Россией на Севере (например, путем явочного освоения спорного района с привлечением американских нефтяных ТНК). Сами норвежцы в доверительных беседах, правда, заявляли автору, что таких намерений у них не было.

Так или иначе, в целом складывается впечатление, что для российской стороны важнейшим побудительным мотивом было не развитие двусторонних отношений с Норвегией (хотя ее значимость как партнера России за последние два десятилетия заметно выросла), а соображения более широкого плана. Это вполне объяснимо, поскольку Россия, в отличие от Норвегии, лишь приступает к определению своих арктических рубежей в соответствии с Кон-



венцией ООН по морскому праву. Остаются, однако, вопросы, насколько новые подходы, зафиксированные в Мурманском договоре, оптимальны для России, и каким образом использовать позитивные эффекты разграничения собственно на норвежском направлении.

\* \* \*

В международной жизни территориальные вопросы относятся, пожалуй, к числу наиболее сложных, временами даже болезненных, вследствие их влияния на геополитическое положение государств и даже национальную идентичность народов. Неудивительно, что разграничение Баренцева моря, столь важного для двух арктических стран, растянулось на десятилетия.

К чести СССР/России и Норвегии, наличие крупного территориального спора не помешало им даже в эпоху блокового противостояния наладить переговорный процесс, избежать неоправданных обострений, а в ряде случаев и создать эффективные механизмы сотрудничества.

Заклучив Мурманский договор, Москва и Осло решили наиболее крупную и трудную проблему двусторонних отношений, но одновременно встала новая задача: сохранить нарабатанную динамику взаимодействия по Баренцеву морю, не допуская замыкания «по национальным квартирам» и ущемления российских интересов в регионе. В этой связи можно предложить следующие практические рекомендации.

Прежде всего, необходимо максимально использовать возникающий потенциал двустороннего сотрудничества (хотя намного эффективнее было бы сразу подписывать Мурманский договор в пакете с другими соглашениями). В частности, речь могла бы идти о более тесной координации позиций по актуальным мировым проблемам, о радикальном облегчении визового режима, возрождении норвежской идеи создания совместной свободной «поморской зоны» по обе стороны сухопутной границы, усилении режима соуправления морскими биоресурсами и др. Причем Россия должна перехватывать упущенную инициативу. Необходимо, чтобы страна сама выдвигала конкретные предложения, а не пассивно ожидала, пока ее пригласят присоединиться к уже готовым норвежским проектам, таким как научная программа «Баренц-2020» или упомянутый Комплексный план по морской среде.

Норвежские нефтяники, горячо приветствовавшие Мурманский договор [44; 65], уже строят конкретные планы геологической разведки разграниченного района. Видимо, они проявят в этом вопросе наибольшую инициативу. Однако через механизм юнитизации в процесс будут втягиваться и российские госкомпании, которым уже сейчас надо готовиться к совместной работе, прорабатывая ее технические, финансовые и юридические аспекты. Особо отметим,

что, согласно Мурманскому договору, в случае открытия одной из сторон месторождения в разграниченном районе другая сторона должна сама представить доказательства, что оно может иметь трансграничный характер. Таким образом, для защиты своей ресурсной базы России потребуется в качестве первого шага оперативно развернуть геологическое изучение данной территории.

В ближайшее время необходимо теоретически переосмыслить и воплотить в практике (в том числе дипломатической) принципиальную позицию России по статусу Шпицбергена с учетом реалий Мурманского договора. В любом случае российское присутствие на Шпицбергене и особенно в омывающих его водах, скорее всего, столкнется с дальнейшим ужесточением норвежского административного, в первую очередь природоохранного, режима.

Особенно серьезно следует продумывать меры по адаптации северных рыбных промыслов, причем, увы, прежде всего силами самого бизнеса. С учетом отечественной практики автор считает непозволительной наивностью выдачу рекомендаций наподобие «компенсировать рыбакам из госбюджета выпадающие доходы». На российское государство может быть лишь одна надежда — что оно не даст рыбаков в обиду в рамках Смешанной комиссии по рыболовству при установлении общедопустимых уловов и распределении квот.

Представляется, что настало время для серьезного прикладного изучения норвежского опыта полярной политики. Он приобретает особую актуальность по мере снижения «веса» традиционно главного для России инструментария защиты национальных интересов в Арктике — военно-политического.

Наконец, отметим, что заключение Мурманского договора и реакция на него в России еще раз наглядно показали недостатки механизма принятия внешнеполитических решений, закрытого как от широкой общественности, так и от заинтересованных сторон (экспертного сообщества, бизнес-структур, региональных организаций и др.). Обсуждение Мурманского договора в российском обществе обнаружило в нем живой интерес к Арктике. В этом, как показывает опыт Норвегии, заключается мощный социальный ресурс, задействовав который, можно (и должно) многократно повысить эффективность внешней и полярной политики.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бартникас С., Крутаков Л.* Вторая продажа Аляски? // Московские новости. 24—31.07.1994 г.
2. *Воробьев В.* В ритме Лаврова // Российская газета. 11.06.2008 г.
3. *Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К.* Шпицберген: правовой режим привлекающих морских районов. М.: СОПС, 2006.

4. *Граник И.* Россия и Норвегия сыграли партию в шельф // *Коммерсантъ*. 28.04.2010 г.
5. *Дмитриевский А.Н., Белонин М.Д.* Перспективы освоения нефтегазовых ресурсов российского шельфа // *Природа*. 2004. № 9. С. 3—10.
6. Дмитрий Медведев дал интервью норвежской газете «Афтенпостен» [Электронный ресурс] // Президент России [Официальный сайт]. 24.04.2010 г. URL: <http://president.kremlin.ru/transcripts/7541> (дата обращения: 24.03.2011).
7. Дмитрий Орешкин: Россия отказалась от сталинских границ Арктики [Электронный ресурс] // Радио «Голос России» [Официальный сайт]. 15.09.2010 г. URL: <http://rus.ruvr.ru/2010/09/15/20595349.html> (дата обращения: 25.03.2011).
8. Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане от 15 сентября 2010 г. [Электронный ресурс] // Президент России [Официальный сайт]. URL: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/707](http://news.kremlin.ru/ref_notes/707) (дата обращения: 25.03.2011).
9. *Егорова Л.* Тихая война вокруг Шпицбергена // *Независимая газета*. 10.11.1999 г.
10. *Жуков Ю.Н.* Сталин: арктический щит. М.: ВАГРИУС, 2008.
11. Заключение по проекту Федерального закона № 500242-5 «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане». Исх. 3.24 — 09/127 от 01.03.2011 г. [Электронный ресурс] // Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов [Официальный сайт]. URL: <http://www.severcom.ru/activity/section5/doc243.html> (дата обращения: 25.03.2011).
12. *Зиланов В.К.* Баренцевоморский прорыв Лаврова—Стере — клон беринговоморского прорыва Бейкера—Шеварднадзе [Электронный ресурс] // Мурманское информационное агентство Nord-News.ru [Официальный сайт]. 29.09.2010 г. URL: [http://www.nord-news.ru/main\\_topic/?mtopicid=117](http://www.nord-news.ru/main_topic/?mtopicid=117) (дата обращения: 25.03.2011).
13. *Зиланов В.К.* МИДвежья услуга северному рыболовству России [Электронный ресурс] // Журнал «Рыбные ресурсы» [Официальный сайт]. 03.11.2010 г. URL: <http://www.fishres.ru/news/news.php?id=16498> (дата обращения: 25.03.2011).
14. *Зиланов В.К.* Россия будет вынуждена вести рыболовство, как это делалось в 50—60-е годы прошлого века [Электронный ресурс] // Мурманское информационное агентство Nord-News.ru [Официальный сайт]. 23.11.2010 г. URL: [http://www.nord-news.ru/murman\\_news/2010/11/23/?newsid=9858](http://www.nord-news.ru/murman_news/2010/11/23/?newsid=9858) (дата обращения: 25.03.2011).
15. *Зиланов В.* Сдадим ли Баренцево море? // *Завтра*. 15.12.2010 г.
16. *Кан А.С.* Внешняя политика скандинавских стран в годы Второй мировой войны. М.: Наука, 1967.
17. *Квицинский Ю.А., Штодина И.Ю.* К вопросу о международно-правовом режиме архипелага Шпицберген и прилегающих вод [Электронный ресурс] // Журнал «Представительная власть» [Официальный сайт]. 23.03.2011 г. URL: <http://pvlast.ru/archive/index.383.php> (дата обращения: 24.03.2011).
18. *Коротун Л.* Россия и Норвегия поделили Арктику [Электронный ресурс] // Радио «Голос России» [Официальный сайт]. 25.03.2010 г. URL: <http://rus.ruvr.ru/2011/03/25/47955670.html> (дата обращения: 25.03.2011).

19. *Криворотов А.К.* Международно-правовой статус рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена // Московский журнал международного права. 1994. № 3—4. С. 96—113.

20. *Криворотов А.К.* Территориальная экспансия Норвегии в Заполярье в XX веке // История и культура Русского Севера и стран Северной Европы с древнейших времен до наших дней: Материалы III Международной методологической школы молодого скандинависта и семинара по проекту «Асимметричное соседство. Норвегия и Россия, 1814—2014 гг.». Архангельск: ПГУ, 2009. С. 109—116.

21. *Кузин Е.* «Золотая жила» Серой зоны. О возможностях освоения недр спорной акватории в Баренцевом море // Oil&Gas Journal Russia. 2007. № 12. С. 34—40.

22. *Марков Н.* С чистого листа // Нефть России. 2010. № 11. С. 110—114.

23. Международно-правовые основы недропользования / Отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М.: Норма, 2007.

24. МИД РФ: Разграничение Баренцева моря между РФ и Норвегией даст возможность разработки месторождений на шельфе [Электронный ресурс] // РосБизнесКонсалтинг [Официальный сайт]. 28.04.2010 г. URL: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20100428180648.shtml> (дата обращения: 25.03.2011).

25. *Орешенков А.М.* Арктический квадрат возможностей. Северный полюс и шельф Шпицбергена не могут быть норвежскими // Россия в мировой политике. 2010. Т. 8. № 6. С. 194—202.

26. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу // Российская газета. 30.03.2009 г.

27. Площадь континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане за пределами 200-мильной зоны (из представления в Комиссию ООН по границам континентального шельфа, 20.12.2001 г.) [Электронный ресурс] // Commission on the Limits of the Continental Shelf [Official website]. URL: [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/rus01/RUS\\_CLCS\\_01\\_2001\\_LOS\\_2.jpg](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01/RUS_CLCS_01_2001_LOS_2.jpg) (дата обращения: 26.03.2011).

28. Пресс-конференция в Осло // Правда. 16.01.1988 г.

29. *Прохоров П.* Уроки октября // Эксперт Северо-Запад. 2006. № 44. 27 ноября.

30. Рекомендации круглого стола «О Договоре между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане» [Электронный ресурс] // Журнал «Рыбные ресурсы» [Официальный сайт]. 15.02.2011 г. URL: <http://www.fishres.ru/news/news.php?id=17406> (дата обращения: 25.03.2011).

31. Россия и Норвегия: в поисках компромисса // Нефть России. 2003. № 5. С. 63—68.

32. Россия и Норвегия продлили на год временное соглашение о регулировании рыболовства в смежном участке Баренцева моря [Электронный ресурс] // Прайм-ТАСС [Официальный сайт]. 01.07.2010 г. URL: <http://www.prime-tass.ru/news/0/%7B346E2A6A-2293-4F3D-872B-5B3794221774%7D.uif> (дата обращения: 24.03.2011).

33. Рыбная война в сумеречной зоне // Аргументы недели. 2011. 3 марта.
34. Сегодня Норвегия получит от России часть Баренцева моря [Электронный ресурс] // ИА REGNUM [Официальный сайт]. 15.09.2010 г. URL: <http://www.regnum.ru/news/1325269.html> (дата обращения: 25.03.2011).
35. *Смоловский А.* Архипелаг Шпицберген и безопасность России // Морской сборник. 2000. № 6. С. 38—42.
36. Советско-норвежские отношения 1917—1955 гг.: Сборник документов. М.: ЭЛИА-АРТ-О, 1997.
37. Совместная пресс-конференция по итогам российско-норвежских переговоров. 15.09.2010 г. [Электронный ресурс] // Президент России [Официальный сайт]. URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/8924> (дата обращения: 25.03.2011).
38. Совместное заявление по вопросам разграничения морских пространств и сотрудничества в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. 27.04.2010 г. [Электронный ресурс] // Президент России [Официальный сайт]. URL: <http://президент.рф/справки/533> (дата обращения: 15.03.2011).
39. *Тресслет П.* Соседи по Северу // Международная жизнь. 1997. № 5. С. 34—44.
40. *Трехолт А.* Серые зоны. Шпион, которого не было. М.: Международные отношения, 2005.
41. *Фрунзе Д.* Тресковые войны. 30 лет без права передышки // Наша Версия на Мурмане. 2005. 27 октября — 2 ноября.
42. Эксперт: Договор с Норвегией лишит Россию партнера по освоению Штокмана [Электронный ресурс] // ИА REGNUM [Официальный сайт]. 02.11.2010 г. URL: <http://www.regnum.ru/news/1342646.html> (дата обращения: 25.03.2011).
43. *Aale P.Kr.* Konstruktiv start i Moskva // Aftenposten. 2005. 6. desember.
44. *Barstad S.* Nå starter oljekampen // Aftenposten. 2010. 27. april.
45. *Brown E.D.* The International Law of the Sea. Vol. I. Introductory Manual. Aldershot; Brookfield USA; Singapore; Sydney: Dartmouth, 1994.
46. *Churchill R., Ulfstein G.* Marine Management in Disputed Areas: The Case of the Barents Sea. L.; N.Y.: Routledge, 1992.
47. Continental Shelf. Submission of Norway in Respect of Areas in the Arctic Ocean, the Barents Sea and the Norwegian Sea. Executive Summary. Oslo: Norwegian Petroleum Directorate, 2007.
48. *Hegge P.E.* Statsråd Evensen of hans hoff // Aftenposten. 1992. 3. januar.
49. *Holst J.J.* De nordlige havområder i norsk sikkerhetspolitikk // Norsk militært tidsskrift. 1988. № 11. S. 1—9.
50. Innst. 182 S (2010—2011). Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om samtykke til ratifikasjon av overenskomst av 15. september 2010 mellom Norge og Russland om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet. Oslo, 2011.
51. *Jensen Ø.* Current Legal Developments, The Barents Sea: Treaty between Norway and the Russian Federation Concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean // International Journal of Marine and Coastal Law. 2011. Vol. 26. № 1. P. 151—168.
52. *Moe A.* Petroleum Policy in the North // Naïve Newcomer or Shrewd Salesman? Norway — a Major Oil and Gas Exporter / Ed. by H.O. Bergesen and A.K. Sydnes. Oslo: Fridtjof Nansen Inst., 1996. P. 129—152.

53. Norway's Russia Policy: Wishful Thinking [Electronic resource] // Aftenposten [Official website]. June 18, 2009. URL: <http://www.aftenposten.no/spesial/wikileaksdokumenter/article3960388.ece> (accessed: 14.02.2011).
54. Norwegian Foreign Minister Visits PON, December 16, 2010 [Electronic resource] // Program on Negotiation at Harvard Law School [Official website]. URL: <http://www.pon.harvard.edu/daily/norwegian-foreign-minister-visits-pon> (accessed: 25.03.2011).
55. NOU 2003: 32. Mot nord! Oslo, 2003.
56. Nye byggesteiner i nord. Neste trinn i Regjeringens nordområdestrategi. Oslo, 2009.
57. Prop. 43 S (2010—2011). Samtykke til ratifikasjon av overenskomst av 15. september 2010 mellom Norge og Russland om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet. Oslo, 2010.
58. Regjeringens nordområdestrategi. Oslo, 2006.
59. *Selgård G.* Gjerde letter litt på sløret // Aftenposten. 1992. 9. januar.
60. Sokkelåret 2010 — Pressemeldinger [Elektronisk ressurs] // Petroleumsdirektoratet [Offisiell hjemmeside]. URL: <http://www.npd.no/Nyheter/Nyheter/2011/Sokkelaret-2010-Pressemeldinger/> (accessed: 25.03.2011).
61. St.meld. nr. 30 (2004—2005). Muligheter og utfordringer i nord. Oslo, 2005.
62. St.meld. nr. 8 (2005—2006). Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten (forvaltningsplan). Oslo, 2006.
63. St.prp. nr. 51 (2006—2007). Om samtykke til inngåelse av overenskomst av 20. februar 2006 mellom Norge og Danmark sammen med Grønlands landsstyre om avgrensning av kontinentalsokkelen og fiskerisonene i området mellom Grønland og Svalbard. Oslo, 2006.
64. St.prp. nr. 3 (2007—2008). Om samtykke til ratifikasjon av overenskomst av 11. juli 2007 mellom Norge og Russland om den maritime avgrensning i Varangerfjordområdet. Oslo, 2007.
65. Statoil jubler for delelinjeavtale [Elektronisk ressurs] // Offshoreindustriens hjemmeside [Offisiell hjemmeside]. 28. april 2010. URL: <http://www.offshore.no/nyheter/sak.aspx?id=28972> (accessed: 25.03.2011).
66. *Theutenberg B.J.* The Evolution of the Law of the Sea: A Study of Resources and Strategy with Special Regard to the Polar Regions. Dublin: Tycooly International Pub., 1984.
67. *Torsdotter Hauge M., Barstad S.* Her går delelinjen // Aftenposten. 2010. 28. april.
68. *Udgaard N.M.* Veien til Rysjkovs sone-utspill // Aftenposten. 1988. 18. januar.
69. *Østreng W.* Sovjet i nordlige farvann: atomstrategien, Nordflåten og norsk sikkerhet. Oslo: Gyldendal, 1982.