

**Дмитрий Медведев, преподаватель Института права  
и национальной безопасности (ИПиНБ) РАНХиГС**

## **СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ АРКТИКИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Региональные интеграционные процессы расцениваются современными учеными-международниками, в частности сторонниками концепции «нового регионализма», как наиболее важная форма направления современных международных отношений [1]. При этом ими подчеркивается дуализм и амбивалентность глобализационных процессов, проявляющиеся в усилении роли макрорегионов в системе международной безопасности.

Несмотря на описываемую сторонниками либерального направления теории международных отношений тенденцию к формированию единого и целостного мирового пространства, фактически происходит усиление (макро) регионально-интеграционных процессов и формированием стратегически перспективных глобальных макрорегионов, такие как Арктика, Северная Африка, Юго-Восточная Азия, превращающиеся в центры геостратегического противоборства.

Макрорегиональный ракурс исследования Арктики объясняется увеличением числа участников «арктического диалога» и расширением географического, геоэкономического и геостратегического понимания Арктики. Как отмечает В.С. Мартыньянов, «увеличение интенсивности артикуляции интересов различных стран и субъектов в арктическом пространстве приводит к эффекту стирания привычных ранее границ и непреодолимых пространств» [2, с. 93-94]. Соответственно в политическом дискурсе арктического взаимодействия появляются и закрепляются такие термины как «субарктическая» (sub-Arctic) и «околоарктическая» (near-Arctic) держава.

Очевидно, что возросшее внимание крупных мировых держав к Арктике связано с изменениями климата, а также истощением легкодоступных месторождений углеводородного сырья. Кроме того, перераспределение финансовых, товарных и иных потоков между западными и восточными государствами актуализировали вопрос о пересмотре стратегических транспортных артерий. В этой связи интенсивно развивается международный транспортный коридор, проходящий вдоль северных границ России - Северный морской путь.

Перераспределение значимости макрорегионов в глобальном комплексе безопасности приводит к росту конфликтного потенциала Арктики как объекта стратегических интересов множества государственных и негосударственных акторов международных отношений. Внешнеполитическая ситуация осложнена также отсутствием

международного опыта и, соответственно, международно-правовых механизмов преодоления напряженности в этом макрорегионе.

Маловероятно, что формирующиеся в Арктике стратегические противоречия могут быть одномоментно разрешены по аналогии с Антарктидой (отказ от территориальных претензий и любой экономической деятельности), так как полярные государства уже проводят активное освоение арктических ресурсов. Для многих северных стран, в том числе для России, Арктика становится катализатором долгосрочного общегосударственного развития.

Однако практически все политические и социально-экономические проекты в Арктике осуществимы лишь в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Так, по оценкам Национального совета нефтяной промышленности США, непосредственная добыча углеводорода на арктическом шельфе Аляски должна начаться не раньше середины 2025 г. [3]. В свою очередь, прогнозируемое увеличение грузопотока по Северному морскому пути до 15-20 млн тонн также ожидается не раньше 2020-2022 гг [4]. В этих условиях Арктика превращается в поле интеллектуального противоборства в области стратегического прогнозирования и планирования в области внешней политики.

Стратегическая модель международного взаимодействия, которая будет выработана и согласована участниками сотрудничества в арктическом макрорегионе, послужит базисом для трансформации всей современной мирополитики. Однако эта трансформация носит двойственный характер. С одной стороны, учитывая безальтернативность международного сотрудничества в Арктике, этот макрорегион станет площадкой развития взаимопонимания между крупнейшими державами вне актуальной геополитической риторики (Сирия, Украина и т.д.). С другой стороны, как полагают некоторые ученые, именно в Арктике «сегодня происходит апробирование принципов и практических подходов к предстоящему в перспективе переделу ресурсов всего Мирового океана» [5, с.20]. Иными словами, некоторые государства нарабатывают опыт глобального «передела», перераспределения мировых ресурсов и стараются заполнить наиболее выгодные позиции в трансформирующейся модели мирополитики.

Долгосрочные перспективы развития международных отношений в Арктике актуально изучать с помощью обращения к концепции «дилемма безопасности», согласно которой усиление одних государств или их объединений в регионе может быть воспринято остальными странами как угроза и вынудит последних увеличивать затраты на оборону. Для поддержания стабильности международного развития Арктики необходимо стимулировать, инициировать новые формы международного взаимодействия в Арктике, усиливая тем самым взаимозависимость между странами-участницами «арктического проекта». Как пишет Н.И. Тимофеев, «принадлежность к общим институтам, сообществам и

международным режимам может снизить неопределенность, а значит – вероятность «худшего сценария» [6, с.9]. При этом институциональная составляющая модели арктических международных отношений должна будет соответствовать характеру современной мирополитики и исключать ориентацию на политические блоки, коалиции, и быть гибкой, сетевой, обеспечивающей укрепление международных связей на всех уровнях взаимодействия.

Как было указано выше, арктический макрорегион способен стать «прототипом» подлинной полицентричности в международных отношениях. Однако эти институциональные изменения, вероятно, будут сопровождаться нарастанием конфликтного потенциала макрорегиона. Причина в низком горизонте прогнозирования большинства стран-участниц развития Арктики.

В качестве ключевого фактора развития международных отношений в Арктике предлагается рассматривать трансформацию роли Арктического совета, например, отказ от регулирующей роли Арктического совета или наоборот – придание этой организации статуса наднационального органа управления. Возможны и другие варианты трансформации международной системы в Арктике, однако ввиду усиления транснационального компонента, исследование возможностей развития международно-политических процессов в Арктике неразрывно связано с изменением системы международных институтов, влияющих на структуру и формы межнационального взаимодействия.

Арктический совет – крупнейшая международная организация на Крайнем Севере, созданная «арктической восьмеркой» в 1996 г. в Оттаве. При Совете действуют рабочие группы по отдельным вопросам развития Арктики (группа по предупреждению, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций, группа по защите арктической морской среды и др.), а также экспертные и целевые группы в качестве вспомогательных органов деятельности. В 2016 г. созданы дополнительные целевые группы по вопросам телекоммуникаций в Арктике и по вопросам управления ресурсами северных морей.

На сегодняшний день восемь приарктических государств имеют статус полноценных членов Совета с правом голоса и двенадцать нерегиональных акторов - статус постоянных наблюдателей Арктического совета с правом участия в заседаниях и министерских встречах.

За 20 лет работы Арктического совета в Арктике была создана международно-правовая база, обеспечивающая правила и нормы взаимодействия между полярными странами, определены ценности долгосрочного развития региона. Тем не менее, в 2013-2015 гг. деятельность Арктического совета оказалась под влиянием противоречий, возникших между странами-членами организации в иных регионах мира. Так, ухудшение геополитической обстановки в Украине, Сирии и других мировых «точках нестабильности» повлекло осложнение международного

диалога в Арктике и переходу к ситуационному подходу в прогнозировании внешней политики большинства стран региона. Попытки использовать Арктический совет как инструмент давления на отдельные арктические страны, в частности на Россию, существенно снизили темпы регионального сотрудничества во многих сферах и фактически приостановили развитие конструктивного диалога.

В конце 2015 – начале 2016 гг. сформировались предпосылки восстановления в этом стратегическом регионе мира взаимоуважительного и всестороннего диалога, в пользу которого высказалось большинство стран-участниц на официальном или полуофициальном уровне. В частности, об этом свидетельствуют ключевые положения Объединённой Арктической стратегии Европейского союза (Integrated European Union policy for the Arctic), принятой в апреле 2016 г. В ней подчеркнута важность развития сотрудничества с Россией в Арктике в вопросах безопасности судоходства, экологии и экономики, несмотря на наличие неразрешенных противоречий в иных регионах мира.

Сохранение за Арктическим советом статуса главной межправительственной переговорной площадки должно стать стабилизирующим фактором долгосрочного развития Арктики, так как существование нескольких альтернативных друг другу международных организаций приведет к тому, что ни одна из них не будет иметь достаточного ресурса легитимности и инклюзивности для придания решениям всеобщего характера.

При реформировании Арктического совета необходимо сохранить особый статус приполярных государств, так как именно их участие в деятельности совета наделяет его необходимой легитимностью. Очевидное желание крупных нерегиональных держав (прежде всего, КНР) влиять на деятельность совета не должно ущемлять национальные интересы стран, имеющих территории в Арктике. Создание института постоянных стран-наблюдателей Арктического совета подчеркивает важность присутствия на переговорах крупных неарктических государств, однако ограничивает их полномочия, закрепляя право голоса исключительно за полярными государствами.

Арктический совет занимает центральное место в структуре международного развития Арктики, обеспечивая как диалог на межгосударственном уровне, так и включение в него негосударственных акторов для обсуждения стратегического будущего макрорегиона. В первую очередь, в структуре Арктического совета выделяются представительства коренных народов Крайнего Севера и объединения северных промышленников.

Важную роль в развитии «арктического диалога» играет другая международная организация - Совет Баренцева / Евроарктического региона (СБЕР). Деятельность Совета связана с сотрудничеством

полярных стран в области образования, гуманитарных наук (в первую очередь истории и права), туризма, и в меньшей степени касается экономических аспектов взаимодействия полярных стран.

В октябре 2015 г. ввиду интенсификации сотрудничества в сфере коммерческого освоения земель Арктики, государства - члены СБЕР в совместном коммюнике объявили о «необходимости активизации экономического и делового сотрудничества для освоения полного экономического потенциала Баренцева региона» и «продвижении трансграничного делового сотрудничества» [8]. Однако эта международная организация ориентирована на развитие сотрудничества в европейской части Арктики, поэтому такие крупные полярные державы как Канада, США имеют в ней только статус наблюдателей.

Если обратиться к концепции А.Н. Пилясова о «Европейской» и «Азиатской» Арктике (на западе и на востоке от Карского моря соответственно), то указанный Совет действует только на пространстве «Арктики Европы» и не затрагивает перспективную «Арктику Азии» [9]. При этом, как отмечает ученый, число крупных социально-экономических проектов, реализуемых на пространстве «Арктики Азии» в два раза превышает число аналогичных проектов в европейской её части [9, с.27].

По этой причине Совет Баренцева / Евроарктического региона не имеет потенциала для создания на её основе международной интеграционной площадки для стран Арктики.

Еще одной «переменной» в стратегическом прогнозировании внешнеполитических ситуаций в Арктике выступает роль НАТО в институциональной структуре макрорегиональной безопасности. Плацдармом для размещения сил НАТО в арктическом макрорегионе, в первую очередь, являются члены альянса - Норвегия, Канада, Дания, Исландия и США.

Очевидно, что в условиях назревающего международно-политического кризиса в Арктике, Вашингтон занимает позицию «защитника» интересов мирового сообщества. В условиях недостаточной проработанности инструментов обеспечения международной безопасности в Арктике создается внешнеполитическая ситуация, в которой НАТО выступает главным (возможно, единственным) гарантом безопасности в арктическом регионе. Для этого уже сейчас в заявлениях некоторых представителей Соединенных Штатов предлагается рассматривать НАТО не исключительно как военный блок, но как площадку для обсуждения проблем безопасности в Арктике.

Для привлечения к работе на этой платформе создаются и поддерживаются инициативы, вовлекающие в создание архитектуры безопасности Арктики страны, не являющиеся членами НАТО. Так, Соединенными Штатами поддержана идея создания Северной комиссии по политике обороны и безопасности (Nordic Defense and Security Commission). Эта программа нацелена на обеспечение военно-

политической интеграции скандинавских стран в общую военно-стратегическую платформу для противодействия «усиливающейся российской угрозе».

Северная комиссия по политике обороны и безопасности является логическим продолжением интеграционной структуры региональной безопасности - Североевропейского оборонного сотрудничества (NORDEFCO), в которой участвуют две арктические страны, не являющиеся членами НАТО - Швеция и Финляндия.

В мае 2016 г. правительства Финляндии и Швеции объявили о намерении отказаться от военного нейтралитета и стать полноценными членами НАТО, объясняя это наличием угроз национальной безопасности в Арктике. Однако, формирование в Арктике политических и военно-стратегических объединений, не включающих крупные полярные государства и, тем более, направленные против них, нарушит принципы единой и неделимой международной безопасности и, соответственно, не приведет к укреплению безопасности в макрорегионе.

Нужно отметить, что становление такой внешнеполитической ситуации происходит в результате намеренных действий ряда арктических стран, которые нацелены обеспечивать диалог о безопасности согласно модели, в которой Москва будет иметь дело с консолидированной позицией всех арктических стран. Однако такая форма взаимоотношений не приведет к действительному снижению напряженности в макрорегионе. Попытки давления на крупнейшее северное государство – Россию - в долгосрочной перспективе деструктивно скажется на возможностях международного развития в этом регионе и потребует длительную и трудоёмкую работу по восстановлению доверительных отношений.

Таким образом, несмотря на интенсивное развитие институциональной основы транснационального взаимодействия, Арктика представляет собой макрорегион как многовекторного сотрудничества, так и стратегического соперничества между крупными державами.

С целью недопущения конкурентной регионализации, в рамках новой модели международных отношений в Арктике должно быть обеспечено сопряжение различных интеграционных проектов и формирование общих контуров международного развития. Несмотря на указанные сложности и вызовы развитию международного сотрудничества Арктика становится той ключевой геополитической точкой, опорным регионом мира, в котором международное сообщество будет оттачивать свои способности к компромиссу и взаимопониманию, предвидению долгосрочных последствий международной деятельности и преодолению конфронтационности. Именно принципы и нормы гармонизации долгосрочных интересов крупнейших северных держав, которые будут заложены в модель международных отношений на Крайнем Севере, обеспечат устойчивое долгосрочное развитие Арктики и международных отношений в целом.