

СУЖДЕНИЯ, ОЦЕНКИ, КОММЕНТАРИИ

Е.О.Лабецкая

ТРАНСАРКТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРИОРИТЕТОВ РФ

Ключевые слова: Арктика, Евразия, Россия, континентальный шельф, безопасность, геополитика, политические пространства.

Аннотация: В контексте современного отечественного дискурса вокруг Арктики рассматриваются стратегические приоритеты РФ в Заполярье. Эта тема обсуждалась в ходе «мозгового штурма» «Меркурий-клуба» под руководством академика РАН Е.М.Примакова 8 октября 2014 г. В статье значение евразийско-арктических преимуществ РФ для обеспечения российских национальных интересов в формирующейся Трансарктике (Trans-Arctic, T-A) анализируется через концепт политического пространства.

Keywords: The Arctic, Eurasia, Russia, continental shelf, security, national interests, geopolitics, political space

Abstract: In the context of contemporary national discourse on the Arctic Russia's strategic priorities in the region are discussed. This theme was central to a "brainstorming" session of the "Mercury Club" that was held on October 8, 2014 under the direction of academician E.M.Primakov. The article applies the concept of political space to analyze the role of the Eurasian Arctic advantages of the Russian Federation in ensuring Russia's national interests in the emerging Transarctica (Trans-Arctic, T-A).

I. Арктический ренессанс

Налаженные в советский период Северный морской путь (СМП) и хозяйство «северов» в 1990-е гг. пришли в упадок. XXI в. принес им ренессанс, совпавший с ростом международного интереса к комплексному освоению «высоких широт». Он обусловлен также окончанием «холодной войны», расширившим возможности трансарктического сотрудничества в хозяйственной и миро-политической сферах. В условиях истощения легкодоступных месторождений нефти и газа, к шельфам Арктики позвали прогнозы грандиозных залежей углеводородов (здесь сосредоточено 10% мировой добычи нефти и 25% -- газа) и колоссальных запасов биоресурсов, доступность которых обеспечил новый виток научно-технического прогресса. Расширение взаимодействия малых коренных народов Арктики, повлекшее гуманитарно-экономическую диверсификацию на межгосударственном уровне, в то же время это дало дополнительный импульс потребности в транснационализации

Заполярья. Ратификация Россией Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (UNCLOS), глобальное потепление и наличие технологий глубоководного освоения ресурсов высоких широт поставили в мировую повестку дня проблему зоны «Общего наследия человечества» (ОНЧ) в Северном Ледовитом океане (СЛО).¹

Сегодня Россия реализует второй этап (2011–2016 г.) государственной политики РФ в Арктике, заложенной «Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу» (18.09.2008).²

Законодательная база РФ по Заполярью также включает «Стратегию развития Арктической зоны РФ (АЗРФ) и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.» (20.02.2013),³ госпрограмму РФ «Социально-экономическое развитие АЗРФ на период до 2020 г.» (21.04.2014)⁴ и Указ Президента РФ «О сухопутных территориях АЗРФ» (02.05.2014).⁵ Ждет своего решения и вопрос внешней границы арктического шельфа РФ.

Динамично меняющаяся внешнеполитическая и социально-экономическая обстановка в мире побудила президента РФ В.В.Путина провести 22 апреля 2014 г. специальное расширенное заседание Совбеза РФ «О реализации государственной политики РФ в Арктике в интересах национальной безопасности». В разряд приоритетов глава государства поставил принятие дополнительных мер, «чтобы не отставать от партнеров, сохранять российское влияние в регионе». Наряду с вопросами госуправления, социально-экономического развития и охраны окружающей среды АЗРФ в разряд приоритетов вынесено обеспечение безопасности Заполярья.

Новые акценты в арктической теме Президент РФ расставил, выступая на Всероссийском молодежном форуме «Селигер-2014» (28.08.2014).⁷ Упомянув сосредоточение близ берегов Норвегии ударных подводных лодок США, с которых подлетное время ракет до Москвы составляет всего 15-16 минут, В.Путин впервые публично мотивировал важность обеспечения российской безопасности в Арктике. Одновременно президент подчеркнул неконфронтационный характер возрождения в Арктике российской военной инфраструктуры и объектов МЧС, их предназначение, в том числе для обеспечения безопасности прохождения конвоев из судов и торговых путей, прежде всего СМП. Акцентировав внимание на концентрации в Арктике интересов многих государств, глава России заверил в намерении учитывать их при поиске приемлемых компромиссов. Вновь было официально со всей определенностью подтверждено, что Россия будет действовать в регионе исключительно на основаниях международного права.

Согласно «Основам ...», реализация национальных интересов России в Арктике будет обеспечиваться органами государственной власти совместно с институтами гражданского общества. Отражением этого и стал упомянутый «мозговой штурм» в «Меркурий-клубе». На заседании Клуба представители научной общественности, бизнес сообщества и политического истеблишмента обсудили «Проблемы и перспективы эффективного освоения и развития Арктической зоны и прилегающих регионов России».

Призвав рассматривать развитие АЗРФ как «одну из важных комплексных проблем, Е.М.Примаков выделил для обсуждения пять тем: оформление внешней границы континентального шельфа РФ в СЛО, развитие СМП как контрмеры планам изоляции России, освоение ресурсов АЗРФ в условиях санкций с опорой на потенциал ОПК как ресурс импортозамещения (прежде всего оборудования глубинного бурения на шельфе), укрепление военной инфраструктуры в Арктическом регионе, социально-экономическое развитие АЗРФ.⁹

«Сухой остаток» прошедших и ведущихся дискуссий, на наш взгляд, близок алгоритму, предложенному в 2013 г. коллективом экспертов РСМД во главе с А.Н.Вылегжаниным. Эксперты рекомендовали тогда при принятии решений руководствоваться наряду с UNCLOS и Женевскими конвенциями 1958 г., двусторонними и регионально применимыми международно-правовыми нормами, обычными нормами международного права, включая исторически сложившиеся правооснования. Таковым может считаться и секторальное разграничение полярных владений А5 в XX в. Экспертное предложение модернизации правовой позиции РФ по разграничению континентального шельфа в Арктике отстаивало: а) недопустимость самоограничения Россией своего шельфа при обстоятельствах, когда другие государства такое самоограничение не осуществляют и б) нецелесообразность глобальной интернационализации недр дна СЛО, т.е. создание в Арктике района ОНЧ.¹⁰ Впрочем, такая позиция разделяется далеко не всеми экспертами. Посол по особым поручениям МИД РФ в Арктическом Совете В.В.Барбин призывает «жить в сегодняшних реалиях и не возвращаться мыслями к тем временам, когда был провозглашен секторальный принцип», тем более что сам этот принцип «никем и никогда не признавался и не закреплен в международном праве».

II. Трансарктический вызов

Транснационализация Арктики – это объективный процесс. Россия, в частности, вполне способна использовать открывающиеся возможности глобализирующегося мира для развития своей циркумполярной зоны. Как «основной акционер корпорации *Trans-Arctic (T-A)*, Россия обладает особой ролью в формировании трансарктической комплексной безопасности, в том числе за счет взаимодействия с «внерегionalами» из числа своих стратегических партнеров. Т-А – отнюдь не совокупность национальных территорий арктических государств, а виртуальное пространство, складывающееся в реалиях трансграничного взаимодействия разноуровневых акторов на основе формальных/неформальных механизмов. Понятие «политическое пространство» в исследованиях международных отношений отражает научную рефлекссию трансформации традиционных политических структур, то есть национальных государств или международной системы. «Критерий пространственной насыщенности отношений внутри пространства и в его связях вовне, а также институционализация этих отношений, – отмечают, например, И.А.Чихарев и И.Л.Прохоренко, – подводят к определению

транснационального политического пространства как сложившейся формы (модели) устойчивых транснациональных связей, в рамках которой негосударственные акторы взаимодействуют поверх национальных границ, а на основе общих интересов и ценностей упорядочивается совокупность принципов, норм и правил, направляющих поведение участников политического процесса».¹¹ В свою очередь, М.В.Стрежнева определяет политическое пространство как «совокупность политических правил и установлений (институтов), которым некое сообщество, объединенное общей культурой (нормами, ценностями, идентичностями), подчиняет свою жизнь».¹²

В стратегической перспективе Т-А, для которой характерна тенденция к многоуровневой архитектуре, чревата вызовами региональной межгосударственной системе со стороны субъектов транснационализации. Но на ближайший период арктические государства, вовлеченные в этот процесс, безусловно, сохраняют свою главенствующую роль. Де факто транснациональный тренд развития Арктики оказывается в прокрустовом ложе предпочтений «приарктической пятерки» (А5)¹³ – неформальных лидеров Арктического совета (АС), играющего роль системообразующей структуры.¹⁴

«Намерение России делать всё, чтобы Арктика на практике стала территорией партнёрства, сотрудничества и диалога и государств, и самой широкой общественности»¹⁵ реализуется в русле международно-правовых реалий ответственного управления Арктикой, заложенных А5 в Илулиссатскую декларацию 2008 года. Констатируя, что «в силу своего суверенитета, суверенных прав и юрисдикции над обширными районами Северного Ледовитого океана пять прибрежных государств находятся в уникальном положении для решения всех возможностей и вызовов, связанных с климатически-экологическими реалиями современной Арктики», А5 проинформировала указанным актом остальных акторов Т-А об отсутствии «необходимости в разработке нового всеобъемлющего международного правового режима для управления СЛО» и, соответственно, о приеме на себя обязательства «следить за событиями в СЛО и продолжить принимать соответствующие меры».¹⁶

Разработка арктической стратегии на период после 2020 г., видимо, потребует своевременного учета тенденций транснационализации Арктики. В этом контексте «обширное поле для концептуальной и практической проработки идей касательно международного взаимодействия и в целях обеспечения безопасности и соразвития», упомянутое академиком В.Г.Барановским в отношении сопряжения *Trans-Atlantic* и *Trans-Pacific*,¹⁷ правомерно было бы распространить и на Т-А.

III. Евразийский шанс

В условиях транснационализации Арктики, глобального потепления и таяния льдов Россия получает шанс конвертировать свои естественные евразийско-арктические преимущества в соответствии позиции в системе управления Т-А, обеспечить себе влиятельную роль в сопряжении *Trans-Atlantic* с *Trans-Pacific* через логистическую цепочку Северо-Западный проход – СМП –

система рек Восточной Сибири – ТРАССИБ. Ее звенья – работающий для НАФТА канадский хаб Черчилль в Гудзоновом заливе, ориентированный на Европу российский хаб Мурманск, создающиеся с опорой на БАМ, ТРАССИБ и речную транспортную систему Сибири хабы Западной Сибири и Дальнего Востока. Арктическое побережье России могло бы стать «скрепой» Евразии, которая сделала бы осуществимой идею единого евразийского пространства от Лиссабона до Владивостока, озвученную Президентом В.В. Путиным на саммите Россия-Евросоюз в январе 2014 г. Правда сейчас эта идея зависла в условиях санкционной антироссийской политики ЕС. Но трансарктический *pivot* России, расширяющей свое евразийское партнерство в условиях санкционной политики англосаксов и еэсовцев, – это серьезный шанс стратегическим партнерам РФ укрепить свои позиции в Евразии и Т-А.

Одной из констрмер России, способной превратиться в действенное средство международной конкуренции, могла бы стать инициирование в Т-А новых международных установок совместно со своими стратегическими партнерами «внерегionalами», прежде всего из Евразии. Безусловно, транснационализация Арктики, становление Т-А сопряжены с серьезными вызовами для нашей страны. С одной стороны, РФ не может поступиться национальными интересами, пойти на сужение своих прав и полномочий в зонах, на которые распространяются ее суверенитет и юрисдикция. С другой стороны, формирование нового глобального режима управления в Арктике дает России шанс для упрочения в этом полярном районе статуса крупнейшей арктической евразийской державы.

IV. Императивы времени

Актеры структурирующей Т-А часто говорят об отсутствии в регионе оснований для конфликта. Между тем нюансы их экономических, военно-политических, стратегических интересов зачастую столь противоречивы, что побуждают предполагать наличие дремлющего в Т-А конфликтотенна. Его содержит и арктическая интерпретация базовой категории концепции глобализации – дихотомии «глобальное/региональное». У каждой категории акторов макрорегиона – свои и далеко не во всем совпадающие представления об оптимальном соотношении этих двух составляющих единого целого. Для А5 и, в меньшей мере, для А8 характерно стремление локализовать «глобальное» вне границ своих суверенных интересов («региональное»). В свою очередь, «внерегionalаы», в том числе ТНК, приветствовали бы расширение в Т-А ареала глобального управления (ГУ), сулящее им существенные дивиденды. Сторонники максимально широкого поля ГУ в Т-А – НПО и движения, озабоченные глобальными экологическими проблемами. В этой ситуации для Т-А принципиально важны разграничение полномочий, иерархия регуляторов ГУ.

По большому счету, в основе всех дискуссий вокруг правового режима Арктики, места *UNCLOS* в управлении СЛО, а также относительно привилегированного статуса А5 лежит все тот же вопрос соотношения «глобального» и «регионального».¹⁸

Стремительная трансформация международной обстановки, характеризующаяся усилением конфликтного потенциала в мире в силу нарушения принципов международного права или их пристрастной трактовки, ведет к росту дефицита безопасности в Т-А. Это, наряду с характерным для глобализации императивом институционализации коллективного противодействия новым вызовам и угрозам (наркобизнес, международный терроризм, пиратство, техногенные и стихийные катаклизмы), постепенно расширяет повестку дня АС, первоначально ориентированного только на экологическую безопасность, заставляя двигаться к обеспечению традиционных сфер безопасности. В анналы истории АС уже вписаны встречи начальников генштабов А8 в 2012 и 2013 гг. Такие встречи станут регулярными.

Задача строительства единого пространства равной, неделимой безопасности, стабильности и сотрудничества в Европе закономерно актуализирует ее трансарктическую проекцию, гарантирующую суверенитет государств и невмешательство в их внутренние дела. Речь идет о вызове экспертному сообществу в Т-А. Перед тем встает задача разработать контуры архитектуры Трансарктической безопасности и сотрудничества (ТАБС). Теоретической основой для нее могла бы стать разработанная в ИМЭМО РАН концепция «иерархической полицентричности и недестабилизирующего неравенства».¹⁹ Тем более что АС, в известной мере, уже воплотила в Арктике механизм функционирования системообразующей региональной структуры как идею «полицентричной иерархичности». Решения в АС принимаются путем консенсуса основных региональных акторов (А8) с привлечением постоянных участников.²⁰

Учитывая, что неформальными «иерархами» Т-А по-прежнему остаются А5, оптимальным вариантом реализации ТАБС является ее увязка с их интересами. Но подобное «неравенство» в Т-А неизбежно вызовет противодействие со стороны растущих в глобальном рейтинге «внерегionalов». Не случайно они приветствовали инициированный Исландией в 2013 г. проект «Арктический круг»: будучи «слабейшим звеном» А8, Исландия сделала ставку на партнерство с мощными «внерегionalами». Дабы сохранить ведущую регулирующую роль в Т-А, Арктическому Совету по мере транснационализации Арктики, видимо, придется реформироваться с учетом реального веса и уровня ответственности действующих в макрорегионе акторов.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Гудев П.А. Конвенция ООН по морскому праву: проблемы трансформации режима. – М.: ИМЭМО РАН, 2014.

² Сайт Совбеза РФ. 15.10.2014. <<http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>>.

³ Сайт Правительства РФ. 13.02.2014. <<http://archive.government.ru/docs/22846>>.

-
- ⁴ Портал государственных программ РФ. 15.10.2014. <<http://programs.gov.ru/Portal/programs/passport?gpId=38>>.
- ⁵ Сайт Президента РФ. 03.03.2014. <<http://news.kremlin.ru/acts/20895>>.
- ⁶ Сайт Президента РФ. 22.04.2014. <<http://news.kremlin.ru/news/20845>>.
- ⁷ Сайт Президента РФ. 30.08.2014. <<http://www.kremlin.ru/transcripts/46507#sel=58:1,71:107>>.
- ⁸ В 2002 г. академик РАН Е.М.Примаков инициировал создание представительного «Меркурий-клуба» (директор В.А.Кузнецов) в целях аккумуляции общественного мнения по насущным политическим, экономическим и социальным проблемам. За «круглым столом» Клуба собираются влиятельные политики, известные экономисты, ученые и деятели культуры. ИМЭМО РАН на заседаниях клуба обычно представляют академики А.А.Дынкин, Н.И.Иванова, Н.А.Симония и чл.-корр. И.С.Королев.
- ⁹ Примаков Е.М. Стенограмма заседания от 08.10.2014. – М.: Меркурий-клуб, 2014.
- ¹⁰ Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике: рабочая тетр. / [А.Н.Вылегжанин (рук.) и др.]; [гл. ред. И.С.Иванов]; РСМД. – М.: Спецкнига, 2013. С. 51–52.
- ¹¹ Чихарев И.А., Прохоренко И.Л. Трансформации европейского политического пространства: Измерения и направления // Политическая наука. М.: ИНИОН РАН, 2014, № 2, сс.17-18 .
- ¹² Стрежнева М.В. Территориальный и функциональный типы организации политических пространств (В развитие интеграционной теории) // Политическая наука. 2014. № 2. С. 26.
- ¹³ А5 – Дания/Гренландия, Норвегия, Россия, США и Канада.
- ¹⁴ АС учрежден в 1996 г. в мировом Заполярье «арктической восьмеркой» (А8) – Данией, Исландией, Канадой, Норвегией, Россией, США, Финляндией, Швецией – в целях регулирования охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития. С созданием Постоянного секретариата АС в норвежском городке Тромсё, расширением в нем числа наблюдателей–«внерегионалов» и, соответственно, объектов регулирования, с приданием решениям АС обязательного характера усиливается тенденция превращения Совета в некое «арктическое правительство».
- ¹⁵ Выступление Президента РФ В.В. Путина на пленарном заседании III международного арктического форума «Арктика – территория диалога». 14.03.2014. <<http://kremlin.ru/transcripts/19281#sel=27:12,27:31>>.
- ¹⁶ The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference. Ilulissat, Greenland, 27–29 May 2008. P. 2. <http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf>.
- ¹⁷ Дынкин А.А., Иванова Н.И., Глобальная перестройка. – М.: Весь Мир, 2014. С. 296.
- ¹⁸ Подробнее см.: Гудев П.А. Конвенция ООН по морскому праву: проблемы трансформации режима. – М.: ИМЭМО РАН, 2014. Гудев П.А. Перспективы

формирования международного режима в Арктике // Международная жизнь. 2014. февраль. № 2. С. 88–101.

¹⁹ Формирование новой системы транстихоокеанской безопасности и сотрудничества. Научный доклад / Отв. ред. – В.В. Михеев, В.К. Швыдко. – М.: ИМЭМО РАН, 2013.

²⁰ Право принятия решений наряду с правительствами стран–учредителей предоставлено шести организациям коренных народов Арктики: Циркумполярной конференции инуитов, Международной ассоциации алеутов, Совету саамов, Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, Арктическому совету атабасканов, Международному совету гвичинов.