

НАТО в Арктике: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ

Александр Шапаров

В 2009 г. на конференции НАТО «Перспективы безопасности на Крайнем Севере», проходившей в Рейкьявике, генсек НАТО Яап де Хооп Схеффер заявил, что изменение климата и тающий лед, облегчающие доступ к энергетическим и морским ресурсам, и потенциал новых трансарктических судоходных маршрутов создадут новые проблемы и возможности и увеличат важность региона для альянса¹.

Впервые после окончания холодной войны Арктика определена НАТО в качестве стратегически важного региона, требующего постоянного внимания, новых подходов и решений. Активизация деятельности альянса в регионе развивается в общем русле универсалистского глобального подхода к пониманию безопасности, концептуально оформившегося в Стратегии НАТО 1999 г. Именно тогда, по мнению экспертов, произошел пересмотр принципов безопасности, сформировавшихся в период холодной войны. Новый «всесторонний стратегический» подход к безопасности повлек за собой расширение границ деятельности НАТО за пределы Североатлантического региона (т.е. предусматривает действия альянса вне ст. 5 и 6 Вашингтонского договора).

НАТО как механизм влияния в Арктике

Североатлантический блок пока еще не приобрел статуса актора в сфере международных отноше-

ний в Арктике. Поскольку НАТО – это межправительственный альянс суверенных государств, решения в ко-

ШАПАРОВ Александр Евгеньевич – доктор политических наук, профессор кафедры политологии и социологии (Северный (Арктический) федеральный университет, г. Архангельск). *E-mail*: teledvina@yahoo.com

Ключевые слова: НАТО, Арктика, безопасность, международные организации.

тором в мирное время принимаются на основе консенсуса всех его членов (а согласие между ними по проблемам Арктики пока ещё отсутствует), наиболее продуктивно рассматривать его в качестве механизма влияния. С инструменталистских позиций оценивают роль НАТО и другие эксперты. Как считает В.В.Штоль, «НАТО фактически трансформировалось из сугубо военного союза в один из центральных механизмов определения и реализации общих интересов государств Северной Америки и Европы, более того, атлантической цивилизации как таковой»². К тому же позиции стран – членов НАТО, касающиеся Арктики, явно детерминированы экономическими интересами этих стран, которые *a priori* носят конкурентный характер. Наличие такого механизма, как НАТО, позволяет государствам-участникам осуществлять более эффективное влияние на остальные страны не только в военной, но и в дипломатической, информационной и экономической сферах международных отношений.

Хотя Арктика пока напрямую не упоминается в концептуальных документах НАТО, в Стратегической концепции 2010 г., получившей название «Активное участие, современная оборона»³, в качестве новых вызовов, стоящих перед альянсом, рассматриваются проблемы энергетической и транспортной безопасности. В концепции отмечается зависимость государств – членов альянса от жизненно важных коммуникаций, транспорта и транзитных путей, на которых основываются международная торговля, энергетическая безопасность и благополучие. Одновре-

менно подчеркивается готовность активно задействовать соответствующий набор политических и военных инструментов, «...содействовать развитию потенциала по обеспечению энергетической безопасности, включая защиту важной энергетической инфраструктуры и транзитных областей и маршрутов»⁴.

Арктика становится новой, в отличие от традиционных, зоной влияния НАТО, обеспечение безопасности в которой связано с реализацией жизненно важных интересов государств, входящих в альянс.

Страны НАТО активно разрабатывают национальные арктические стратегии. В этих доктринальных документах сформулированы основополагающие принципы формирования государственной политики в Арктике, что позволяет ближе ознакомиться с национальными приоритетами.

Так, в принятой в январе 2009 г. директиве по национальной безопасности № 66, определяющей политику **США** в Арктическом регионе (NSPD-66)⁵, главным национальным приоритетом названа свобода морей. Под ней понимается свобода судоходства и полетов через Северо-Западный проход (морской путь через Северный Ледовитый океан вдоль северного берега Северной Америки через Канадский Арктический архипелаг) и Северный морской путь. Несмотря на то что США не ратифицировали Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г., данное положение директивы не противоречит статьям Конвенции, регламентирующим право транзитного прохода⁶.

Однако **Канада** и **Россия**, сообразуясь с национальными интересами, в своей позиции по режиму судоходства

исходят из положений ст. 234 Конвенции 1982 г. «Арктическая» статья дает прибрежным государствам в пределах исключительной экономической зоны (шириной 200 морских миль) право принимать недискриминационные законы и правила, регулирующие вопросы навигации в покрытых льдом районах. Россия считает Северный морской путь исторически сложившейся национальной единой транспортной коммуникацией Российской Федерации в Арктике, правила плавания по трассам которой устанавливаются федеральными законами и международными договорами Российской Федерации⁷.

Свободный режим использования морей в Арктике обосновывается в директиве NSPD-66 тем, что это связано с национальными интересами США. В директиве НАТО напрямую не упоминается, но перечень вопросов в сфере национальной безопасности – противоракетной обороны и дальнего обнаружения, стратегического сдерживания, морского присутствия и военно-морских операций, в решении которых США намерены действовать в одиночку или совместно с другими государствами, не дает поводов для иных толкований. Примечательно, что активизация США в отношении Арктики произошла после публикации в 2008 г. доклада национальной геологической службы (*US Geological Survey*), в котором потенциал арктических углеводородов оценивается в 22% мировых запасов⁸.

В национальных арктических стратегиях государств – членов НАТО экономические интересы отчетливо доминируют над политическими и военными.

Подтвердим этот тезис конкретными примерами.

Норвегия – форпост НАТО в Арктике. Норвежские интересы в Арктике не ограничиваются лишь углеводородами. Важное экономическое значение для страны имеет рыболовная отрасль. Проблемы вокруг добычи морепродуктов неоднократно становились причинами обострения российско-норвежских отношений. Причем инциденты происходили при участии норвежской береговой охраны. Норвегия – единственная страна в мире, у которой постоянная военная штаб-квартира находится за Северным полярным кругом.

Норвегия лоббирует увеличение внимания к Арктике в планах Североатлантического альянса. Не ограничиваясь своей ролью в НАТО, Норвегия активизирует усилия Скандинавских стран по созданию особой зоны безопасности, уже получившей название «мини-НАТО».

Бывший министр иностранных дел Норвегии Т. Столтенберг в 2010 г. выступил с идеей создания «оборонительного союза» пяти государств – Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции для укрепления их военных позиций в Арктике.

Поддержку планам Норвегии по усилению роли НАТО в Арктике оказывает **Великобритания**. Как значимый член альянса и ядерная держава Великобритания с 2010 г. сосредоточила фокус своего внимания на проблемах обороны и безопасности в Арктическом регионе.

Позиция **Канады** в отношении роли НАТО в Арктике противоположна норвежской. Канада опасается усиления влияния в Арктическом

регионе тех стран – членов НАТО, которые, как и Великобритания, не являются арктическими государствами. Экспертами «Хэритэдж фаундейшн» (США) высказывается предположение, что именно Канада, преследуя свои национальные интересы, не допустила того, чтобы Арктика была упомянута в доктринальных документах НАТО – Стратегической концепции 2010 г. и Чикагской декларации 2012 г.⁹

Деятельность НАТО по обеспечению безопасности (а это главная функция альянса) осуществляется в различных направлениях: военнополитическом, экономическом, экологическом, информационном и т.д. Военная активность НАТО в Арктике заметно усилилась с 2006 г.

В регулярно проводимых альянсом учениях «Холодный ответ» (*Cold Response*) участвуют военнослужащие основных родов войск – ВВС, ВМФ, сухопутных сил и специа-

за, представляющие большинство государств-членов.

В июне 2009 г. в Швеции проходили масштабные учения сил НАТО «Верная стрела» (*Loyal Arrow*)¹⁰, в которых принимали участие военнослужащие из 10 стран – членов альянса, а также формально не входящих в него Швеции и Финляндии.

Сценарий учений предусматривал возможность межгосударственного конфликта вокруг нефти и газа.

«Холодный ответ – 2012» стал самым масштабным за предыдущие годы. В учениях приняли участие 16,3 тыс. военнослужащих из 15 стран (2006 г. – 10 тыс. чел.; 2007 г. – 8,5 тыс. чел.; 2009 г. – 7 тыс. чел.; 2010 г. – 8,5 тыс. чел.)¹¹. Заявленная цель учений – развертывание и использование вооруженных сил в Арктике для блокирования широкого круга угроз: от высокоинтенсивных приемов ведения войны до террористических угроз и массовых демонстраций.

Имеются основания предполагать, что военная активность альянса в Арктическом регионе будет и дальше нарастать.

НАТО в Арктике: к позитивной или негативной безопасности?

Место и роль НАТО в Арктике будут зависеть от эволюции этого международного института. Институционалисты (С.Уолландер, Х.Афтандорн, Р.Кеохэйн), предметом изучения которых является деятельность международных институтов по обеспечению безопасности, утверждают, что эффективное функционирование межправительственных организаций, или как минимум их выживание, в равной степени зависит от их способности адаптироваться как к внешним вызовам, так и к внешнеполитическим интересам их наиболее важных членов¹¹.

На смену геополитическим вызовам, лежащим в основе советско-американского противостояния времен холодной войны, к началу XXI в. пришло геоэкономическое соперничество развитых стран за дефицитные природные ресурсы. Большинство рисков и проблем современного мира имеют невоенную природу. Они лежат в сфере борьбы с загрязнением окружающей среды, технологическими катастрофами, безопасностью перевозок и др. Однако фактор военной силы в контексте обеспечения национальной безопасности в сфере международных отношений

не утратил своей значимости. Большого внимания в этой связи заслуживают как проблемы взаимовлияния международных институтов в сфере безопасности на политику стран-членов, так и национальных интересов этих стран на функционирование подобных структур, частью которых они являются.

В современных подходах к изучению международных отношений категория безопасности имеет расширенную трактовку. Новация заключается в дифференцировании терминов *негативная безопасность* и *позитивная безопасность*¹².

Под *негативной безопасностью* понимается идентификация политическими акторами рисков и угроз их благосостоянию и ценностям.

Позитивная безопасность представляет собой мультиакторную модель, характеризующую ненасильственными мерами по разрешению возникающих противоречий, делающую акцент на ценности безопасности и сотрудничества.

Следует отметить, что данные понятия не противоположны по смыслу: достижение негативной безопасности выступает условием позитивной безопасности. В отличие от негативной безопасности, ведущей к наращиванию государствами своих военных потенциалов, важным следствием позитивной безопасности является ориентация на создание и поддержание коммуникационной среды, позволяющей осуществлять взаимодействие между участниками политического процесса на основе

общеразделяемых норм, правил и процедур, исключающих силовое решение потенциальных конфликтов.

Таким образом, усиление активности НАТО в Арктическом регионе может развиваться по двум основным сценариям.

Первый, «сценарий негативной безопасности», связан с нарастанием воспринимаемых военных рисков и угроз между альянсом и государствами, не входящими в НАТО. Следствием реализации данного сценария с большой долей вероятности станет милитаризация Арктического региона, охлаждение межгосударственных отношений и постепенное угасание деятельности региональных международных организаций, таких как Совет Баренцева/Евро-Арктического региона (СБЕР) и Арктический совет.

Второй, «сценарий позитивной безопасности», предполагает использование потенциала НАТО для расширения международного сотрудничества и формирования режима регионального управления. Сформировавшиеся к началу XXI в. у ведущих стран мира потребности глобального управления в Арктике не могут быть реализованы за рамками решения проблем военной безопасности. Два важных институциональных механизма, осуществляющих коммуницирование правительственных и неправительственных акторов по разнообразным проблемам, возникающим в Арктике, – СБЕР и Арктический совет, оставляя за пределами своей компетенции военные вопросы*, не позволяют эффективно регу-

* Еще на стадии создания Арктического совета в Оттавской декларации 1996 г. было заявлено, что Совет «не должен заниматься вопросами, относящимися к военной безопасности». Аналогичное ограничение имеет и СБЕР.

ликовать весь спектр отношений в сфере безопасности.

Таким образом, институционализация взаимодействий дисперсных политических акторов, заинтересованных в устойчивом развитии Арктики, диктует необходимость либо расширения полномочий существующих организаций (что не всегда возможно без изменения их природы и предназначения), либо выработки специфических механизмов, осуществляющих коммуницирование в сложной и с трудом поддающейся компромиссам сфере национальной (в основе – военной) безопасности. В этой связи актуализация арктической проблематики доминирующим в мире военно-политическим блоком претендует на возможность сформировать новую, основанную на позитивной безопасности архитектуру международных отношений в Арктике.

НАТО выступает механизмом коммуницирования позиций стран-участниц, с одной стороны, и государств, не входящих в альянс – с другой. Наличие еще одной площадки для диалога, наряду с механизмами ЕС, ОБСЕ, ООН, увеличивает возможности для взаимодействия между государствами, а следовательно, и шансы на нахождение компромиссных решений по широкому спектру вопросов. К тому же невоенная природа таких международных организаций, как СБЕР и Арктический совет, актуализирует потребность в механизмах переговоров между заинтересованными странами по военным вопросам.

Сотрудничество в военной и смежных с ней областях имеет свои особенности. Ключевым фактором

любого сотрудничества является уровень доверия. НАТО, будучи по своей природе военным блоком, способно выработать специфические форматы сотрудничества, облегчающие взаимодействие военных из разных стран. Чрезвычайно важным является развитие международного сотрудничества в области радиационной и экологической безопасности.

Показателен пример осуществления программы сотрудничества в военной области по вопросам окружающей среды в Арктике – АМЕК (*Arctic Military Environmental Cooperation*).

Начиная с 1996 г. программа курировалась главами экологических служб министерств обороны России, Норвегии и США. При ее реализации были осуществлены десятки проектов по ядерной безопасности в северо-западной России, в первую очередь в сфере утилизации атомных подводных лодок. Экспертами указывается, что в основе эффективности АМЕК лежит представление о том, что экологические проблемы, связанные с военным сектором, легче обсуждать военным, чем гражданским чиновникам¹³.

После присоединения в 2003 г. к программе Великобритании, которая, руководствуясь принципом корпоративной конкуренции в проектах, добилась передачи полномочий от военных представителей к гражданским структурам, многостороннее сотрудничество практически прекратилось.

Важным направлением в отношениях России и НАТО способно стать обеспечение экологической безопасности и сбалансированного природопользования. Смещение приоритетов альянса в сфере безопасности в направлении невоенных рисков и угроз – одна из новаций Стратегической концепции НАТО – 2010. Наряду с инфраструктурными (коммуника-

ции и транспорт) и технологически угрозами среди вызовов, стоящих перед альянсом, Концепция называет фундаментальные экологические проблемы. Профессор Х.Афтандорн указывает на возрастающее значение «мягких способностей» (*soft capabilities*) для НАТО, необходимых для ответа на новые вызовы, связанные с изменением климата, киберпреступностью, поиском и спасением, ликвидацией чрезвычайных ситуаций и оказании гуманитарной помощи¹⁴. Значительный прогресс в отношениях России и НАТО возможен главным образом в предотвращении невоенных угроз безопасности.

Россия неоднократно заявляла, что не видит необходимости в присутствии в Арктике военно-политических блоков.

Официальная позиция МИД России: в Арктическом регионе нет проблем, которые требовали бы применения военной силы. Решение всех потенциально возникающих вопросов должно происходить на основе норм международного права¹⁵. Однако присутствие НАТО в Арктическом регионе давно уже стало реальностью, а последние действия альянса и заявления его руководства позволяют сделать вывод, что его активность в Арктике будет возрастать.

Поможет ли активизация НАТО в Арктике перевести отношения в регионе в качество позитивной безопасности, сформировав институциональные условия для долгосрочного устойчивого развития Арктики, или напротив, усилит тенденции негативной безопасности в межгосударственных отношениях, покажет время.

Несмотря на все сложности во взаимоотношениях, НАТО и Россия должны стремиться к развитию конструктивного сотрудничества, используя существующие структуры и вырабатывая новые, способные повысить качество международных отношений в Арктике. Использование возможностей, предоставляемых механизмами альянса для ведения политического диалога в решении проблем военной, экологической безопасности в Арктике, повышении уровня взаимного доверия в регионе, зависит от наличия политической воли у руководства ведущих стран НАТО и России.

Примечания

¹ Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on security prospects in the High North // URL: <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090129a.html>

² Штоль В.В. Эволюция НАТО в реалиях глобализации. Автореферат дисс. на соиск. уч. ст. докт. полит. наук. М., 2004.

³ URL: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm

⁴ Strategic Concept For the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation // URL: <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

⁵ National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive. 2009. January 9. Arctic Region Policy. В 5 // URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>

⁶ Конвенция ООН по международному праву. Разд. 2. Транзитный проход // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/lawsea.pdf

- ⁷ Федеральный Закон № 155-ФЗ от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» Ст. 14 // URL: <http://base.garant.ru/12112602/2>
- ⁸ *Budzik P.* Arctic Oil and Natural Gas Potential // U.S. Energy Information Administration Office of Integrated Analysis and Forecasting Oil and Gas Division. 2009. October // URL: http://www.eia.gov/oiaf/analysispaper/arctic/pdf/arctic_oil.pdf
- ⁹ *Coffey L.* NATO in the Arctic: Challenges and Opportunities // URL: <http://www.heritage.org/research/reports/2012/06/nato-in-the-arctic-challenges-and-opportunities>
- ¹⁰ *Rozoff R.* Norway: NATO Rehearses For War In The Arctic // URL: <http://www.voltairenet.org/article173833.html>
- ¹¹ *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space.* Eds. by C.Wallander, R.Keohane. N.Y.: Oxford University Press, 1999. P. 12.
- ¹² *Gunhild Hoogensen G.* Security by any other name: negative security, positive security, and a multi-actor security approach // Review of International Studies. 2012. Vol. 38. P. 835–859.
- ¹³ *Дуггес Ч.* Норвегия и США вышли из АМЕК (и останутся лишь наблюдателями) // URL: http://bellona.ru/articles_ru/articles_2007/1170929620.94
- ¹⁴ *Haftendorn H.* NATO and the Arctic: is the Atlantic alliance a cold war relic in a peaceful region now faced with non-military challenges? // European Security. 2011. Vol. 20. № 3. P. 344.
- ¹⁵ Россия возражает против «арктического НАТО» // URL: <http://www.dni.ru/polit/2011/9/14/218783.html>

**Подписка на 2014 г.
на журнал “Обозреватель – Observer”
в каталоге «Газеты и журналы»
агентства «РОСПЕЧАТЬ»:**

47653 — на полугодие

36789 — на год