

УДК 327.83

ПОДОПЛЁКИН Андрей Олегович, кандидат исторических наук, доцент кафедры политологии и социологии института социально-гуманитарных и политических наук, руководитель управления международного сотрудничества Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор 42 научных публикаций

РОССИЯ И ПОТЕНЦИАЛ СОТРУДНИЧЕСТВА АРКТИЧЕСКИХ СТРАТЕГИЙ ЦИРКУМПОЛЯРНЫХ СТРАН

В статье представлен сравнительный анализ интересов 6 приполярных государств, их так называемых «арктических стратегий» и основных подходов и методов их реализации. Выявлены наиболее существенные различия и совпадения программных положений арктических стратегий с основами государственной политики России в Арктике. Определены возможности обеспечения национальных интересов РФ в Арктике через сотрудничество в региональных международных организациях.

Ключевые слова: арктическая политика, циркумполярные государства, конфликтный потенциал, Россия, национальные интересы, сотрудничество.

В течение 2006–2011 годов завершилась трансформация арктической проблематики из усиленно тиражируемого медийного тренда в предмет глобального международно-политического дискурса. В первую очередь это нашло выражение в виде формализации доктринальных основ государственной политики циркумполярных стран в соответствующих программных документах. Формирование пакета так называемых «арктических стратегий» осуществлено всеми государствами – членами Арктического совета к концу 2011 года¹.

При этом для международного экспертного и политического сообщества характер сценария развития событий вокруг Арктики еще не очеви-

ден и не определен окончательно, поскольку противоречия преследуемых целей способны привести к негативной международной динамике в регионе². Декларации арктических стратегий Дании, Канады, Норвегии, США, Финляндии и Швеции содержат вполне четкие определения перспективных интересов в этом районе Земли. В связи с чем представляют существенный научно-практический интерес вопросы о возможности программирования государственными стратегическими документами синергии и разногласий в Арктике на среднесрочную перспективу и о характере отношений с РФ в этом контексте.

Определяющими факторами значения циркумполярной зоны для стран «Арктического

клуба» являются транспортно-логистические возможности, а также природные ресурсы, в первую очередь нефтегазовые. В частности, они представляют главный интерес для Канады, имеющей также доступ к запасам гидрата метана, объема которых может хватить на сотни лет, алмазов, меди, цинка, ртути, золота, редкоземельных металлов, урана³. Аналогичное содержание имеет и мотивация США, чьи ТНК активно развивают технологии разведки и добычи углеводородного сырья в экстремальных климатических условиях («Chevron», «ExxonMobil», «ConocoPhillips» и др.). Арктическое побережье США – это Аляска, на шельф которой, по разным оценкам, приходится до 1/3 запасов арктической нефти и значительная часть газа⁴.

В свою очередь Норвегия рассматривает арктическую зону не только как объект деятельности нефтегазовых компаний, но и как пространство для разработки и освоения биологических ресурсов⁵. Наблюдаемое таяние полярных льдов может увеличить время навигации в Северо-западном проходе, на контроль над которым претендует Канада и который по привлекательности сопоставим с морским путем вдоль арктического побережья РФ, имеющего особый юридический статус⁶.

Более «сервисный» характер носят экономические интересы Финляндии, которая, не имея прямого выхода к арктическим морям и технологий разведки и добычи нефти и газа морского шельфа, рассматривает Арктику как регион приложения потенциала своих судостроительной, лесной и горнорудной отраслей⁷. На этом фоне особняком стоят арктические интересы Дании и Швеции, имеющие явно выраженный экологический и социально-гуманитарный тренд. Приоритетное направление датской деятельности в Арктике – Гренландия, а именно: рост экономики острова, развитие без ущерба окружающей среде и устойчивое развитие коренного населения⁸.

Арктика по-прежнему сохраняет стратегическое значение для подводных ядерных сил США⁹. С северо-восточного района БЕАР они могут поразить большинство главных целей

на территории РФ. На Аляске размещена инфраструктура NORAD, интегрированная с аналогичными радиотехническими комплексами на Севере Норвегии¹⁰. Однако в целом для национальных арктических стратегий характерно смещение акцентов с военно-стратегического фокуса циркумполярных районов. В первую очередь, это относится к США, которые инициировали пересмотр своих интересов в 2004 году в связи с оживлением деятельности России на Севере. Пересмотр арктической стратегии США начался в 2007 году с подготовки заместителем госсекретаря Э. Блумом доклада об оценке американских интересов в Арктике и деятельности международных институтов, таких как Арктический совет. И хотя в доктринальных документах по обеспечению национальной безопасности США Арктика по-прежнему упоминалась лишь в самом общем виде как регион, где возможен конфликт за доступ к естественным ресурсам, у американского руководства возникла идея систематизации интересов и выработки стратегии США в Арктике. Эксперты отмечают изменения в мотивации Вашингтона в приполярных районах, для которого ко второй декаде XXI столетия основное значение приобрели экономические интересы¹¹.

В целом приоритеты арктических стратегий основных геополитических субъектов региона идентичны российским. При этом существенным фактором является участие рассмотренных государств в институционализированных системах североатлантического и европейского сотрудничества: США, Канада, Норвегия и Дания – члены НАТО, а Дания, Швеция и Финляндия – члены Евросоюза. Каждый из этих альянсов активно развивает собственную арктическую политику. Вследствие этого один из ключевых моментов арктической повестки РФ – вопрос о потенциальной комплиментарности или конфликтогенности стратегий зарубежных государств в Арктике.

Для США, не участвующих в конвенциях ООН по морскому праву и оставляющих за собой право действий в Арктике не просто в одностороннем порядке, но и за пределами

ИСТОРИЯ

юридически обоснованных разграничительных линий, выгодна максимальная реализация принципов свободы мореплавания и хозяйственной деятельности. Заявленные США интересы группируются в несколько категорий, главные из которых – это ПРО и раннее предупреждение, развертывание наземных и морских средств для стратегической переброски сил в Арктику, предупреждение действий, усиливающих уязвимость США в арктической зоне, а также расширение американского экономического присутствия, свобода трансарктических перелетов и свобода мореплавания применительно ко всей Арктике, включая СМП России.

Важной частью «дорожной карты» США в Арктике является организация военно-научных исследований. Эти положения в полной мере реализуются на практике. С 2008 года США активизировали деятельность средств ПВО в регионе, наращивают присутствие атомного подводного флота в Баренцевом море. В составе объединенных сил США участвовали в учениях НАТО в арктическом регионе.

Администрация Б. Обамы предпринимала усилия по ускоренной ратификации Сенатом США Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, имея в виду в первую очередь не только включение США в правовой механизм согласования политики с другими арктическими государствами, но и возможности добычи ресурсов за пределы 200-мильной зоны. С другой стороны, присоединение США к Конвенции ограничит принцип свободы мореплавания, поэтому в Конгрессе эти проекты сталкиваются с оппозицией в лице лоббистов от компаний, уже ведущих разработку различных ресурсов на шельфах, и республиканцев-консерваторов.

Со своей стороны Канада также позиционирует защиту суверенитета среди центральных положений арктической стратегии, для чего планируется укрепление военного присутствия, хотя прямые военные угрозы в данном регионе очевидно отсутствуют. Поэтому в основе мотивации Канады – создание «социального скелета» для реального контроля над обширными пространствами Крайнего Севера.

В целях социально-экономической поддержки Севера Оттава резервирует ежегодные субвенции территориям в размере 2,5 млрд долл. на развитие систем здравоохранения, образования и социальной защиты. Их дальнейшее поддержание напрямую увязывается с разработкой месторождений углеводородного сырья в устье р. Маккензи, часть поступлений от которой будет направляться на указанные цели. Материальной опорой планируемого расширения вовлечения местного населения в управление субарктическими территориями должна стать не только упомянутая передача части доходов от добычи ископаемых, но и передача в собственность местным сообществам части трубопроводных систем и генерирующих мощностей. Социально-экологические акценты канадской стратегии предполагается реализовать путем создания сети национальных парков и перехода на альтернативные системы генерации электроэнергии. Таким образом, приоритеты канадской политики в Арктике имеют ориентацию на внутренние социально-экономические потребности, что сближает ее с российским курсом на Крайнем Севере.

Для Норвегии, опережающей другие арктические государства в «геополитическом освоении» региона, Арктика выступает главным объектом осуществления международных амбиций. Норвежская «арктическая стратегия» (2006 и 2009 годов) определяет следующие приоритеты: обновление сотрудничества с Россией как важнейшим субъектом с точки зрения безопасности, управление и освоение ресурсами, в т. ч. морскими биологическими, защита экосистем, развитие арктического судоходства, урегулирование проблем разграничения морских пространств на принципах ММП, интернационализация региона и структур международного сотрудничества (главным образом на основе СБЕР, Арктического Совета и др.).

Механизмы достижения поставленных целей достаточно традиционны: среди них программы содействия экономическому развитию северных районов, укрепление суверенитета и контроля в национальных морских и континен-

тальных районах и позиций в международных организациях. В то же время из всех арктических стратегий норвежская в наибольшей степени отягощена воздействием историко-политических и идеологических наслоений, что проявляется в постоянно декларируемом намерении опираться в арктической деятельности на потенциал НАТО¹². С другой стороны, это обременение норвежское руководство компенсирует строгим следованием принципу всестороннего сотрудничества с Россией в вопросах экономики, экологии, здравоохранения, коренных народов и социально-гуманитарной сферы.

Финляндия, исходящая из географической близости к Арктике, приступила к активному позиционированию в регионе при министре иностранных дел А. Стуббе (2008–2011) и продолжила при его преемнике Э. Туомиоя. Основными каналами проведения арктической стратегии Хельсинки выступают международные организации и двусторонние связи. Сама политика выстраивается вокруг следующих приоритетов: обеспечение безопасности, защита окружающей среды, развитие экономики и инфраструктуры местного населения, содействие региональным международным организациям.

Исторический опыт и географическое положение Финляндии определяют возможности особого сценария отношений с РФ. Россия – это выход в Арктику, а исторически Финляндия для российского государства и бизнеса – традиционный партнер. Финское правительство и корпорации демонстрируют готовность участвовать в совместных проектах с Россией, предлагают свои научно-технологические разработки и новации, а также выступают в качестве координатора от ЕС. Финские регионы совместно с близкими субъектами СЗФО реализуют две программы ENPI CBC в рамках политики «Северного измерения»¹³.

В 2009 году был принят План действий в отношении России, включающий рекомендации по налаживанию сотрудничества с Россией в различных секторах экономики. Другой инструмент – это меры в рамках «Сотрудничества в Балтийском море, Баренцевом море и Арктике

на период 2013–2015 гг.», в котором четко прописано, что для Финляндии особое значение имеют сотрудничество в БЕАР и укрепление позиций в северных регионах России.

Развертывание арктической стратегии Швеции было хронологически отнесено к вступлению Стокгольма в председательство в Арктическом совете в 2011 году. «Стратегия Швеции в Арктике, 2011–2013 гг.» утверждает следующие национальные приоритеты и способы их реализации: снижение военно-стратегической напряженности в регионе, укрепление структур международного сотрудничества (в первую очередь, Арктического совета и СБЕР), участие в арктической политике ЕС и Совета министров Северных стран, применение инструментов Евросоюза в освоении Арктики на принципах ММП.

Приоритетными направлениями деятельности Швеции в Арктике названы климат и окружающая среда, экономическое развитие, человеческое измерение. Несмотря на то, что РФ в качестве партнера по сотрудничеству в двустороннем плане не упоминается, с точки зрения российских интересов в Арктике, шведская стратегия содержит ряд позитивных элементов. Так, Россия и Швеция сходятся в необходимости развития Арктического совета как головной политической структуры по вопросам сотрудничества в регионе, что принципиально важно ввиду потенциально ничем не ограниченного втягивания Китая в регион. Другой принципиальный момент арктической стратегии Швеции – настойчивое проведение интересов ЕС: именно Стокгольм начиная с мая 2011 года настойчиво выступает за предоставление ЕС статуса наблюдателя в Арктическом совете.

В комплексе целей и задач, определяемых арктическими государствами, особое место занимают приоритеты и подходы Дании. Как было отмечено, ее основной вектор – Гренландия и ее экономический рост, экология и коренное население. Именно Гренландия является «окном» Дании в Арктику, фактором, который позволяет причислять королевство к разряду арктических государств. Основные направления деятельно-

ИСТОРИЯ

сти Дании в Арктике включают обеспечение безопасности на основе норм МП, свобода судоходства, поддержка самообеспеченного устойчивого роста на основе возобновляемых источников энергии и эксплуатации биоресурсов, развитие мер и структур научных исследований, сохранение биоразнообразия, расширение сетей и структур международного сотрудничества. В качестве главных инструментов реализации арктической стратегии определены ООН, ЕС, Арктический совет и Совет министров Северных стран, а приоритетными партнерами – США, Канада, Норвегия, Исландия и Россия.

Переход ведущих циркумполярных государств от декларативного к операциональному этапу арктической политики характеризуется возможностями разновекторного развития отношений между ними. Ситуация, сложившаяся в текущих российско-американских арктических делах, определяется экспертами как «стратегическая пауза» – Москва и Вашингтон отказались от резких шагов и работают над усилением Арктического совета, при этом между ними остаются противоречия в вопросах статуса СМП и принадлежности континентального шельфа СЛО¹⁴.

В то же время у России и Канады имеется немало возможностей для налаживания арктического сотрудничества по большому комплексу проектов, в частности таких, как «Северный воздушный мост», освоение золоторудных месторождений на Чукотке и полиметаллических месторождений в Якутии, «Сохранение и восстановление биологического разнообразия северных территорий и защита окружающей среды, сотрудничество в области сельского и лесного хозяйства» и др. В июне 2011 года подписано Совместное заявление о сотрудничестве в области науки, техники и инноваций. Университеты двух стран, в т. ч. российский САФУ, активно сотрудничают в рамках тематических исследовательских сетей консорциума «University of the Arctic»¹⁵. Оба государства придерживаются общих принципов решения споров о разграничении территорий и аква-

торий и закреплении юридического статуса транзитных морских путей в Арктике. Равным образом Москва и Оттава рассматривают роль и место Арктического совета как ведущей организации, которая должна получить право принятия решений, обязательных для ее членов.

Конструктивная ориентация и стремление к взаимодействию являются характерными атрибутами отношений между Россией и Норвегией, несмотря на различия в национальных интересах и некоторые расхождения в позициях по Шпицбергену. С учетом Договора о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и СЛО 2010 года возможность превращения двух стран в стратегических партнеров в Арктике стала реальной. Неслучайно ввиду приближающегося 20-летия БЕАР и инициатив по «Киркенесской декларации 2.0» взаимным приоритетным двусторонних отношений становится их «позитивное отягощение» новыми масштабными экономическими проектами. Среди возможностей развития взаимодействия России и Норвегии в Арктике на первый план следует вынести вопросы освоения запасов углеводородов на шельфе и более широкого коммерческого использования транспортных маршрутов, прежде всего СМП.

Несмотря на кажущуюся второстепенность при принятии международных решений по Арктике, Финляндия методично реализует политику экономической и технологической экспансии в регионе. Ее грамотно выстроенная настойчивая государственная политика по «проникновению» в центр игры вокруг Арктики с помощью финских технологий и социально-гуманитарных «ноу-хау» вызывает у международного экспертного сообщества должные оценки¹⁶. С тех же позиций Россия во взаимоотношениях с Финляндией пока выступает как «принимаящая сторона», что при нынешнем технологическом состоянии России объяснимо.

В то же время возможности для наращивания двустороннего российско-шведского сотрудничества в Арктике в настоящее время представляются достаточно ограниченными и сводятся, главным образом, к охране природной

среды, минимизации негативных последствий изменения климата, научным исследованиям, сохранению культуры, традиций и языков коренных народов Севера, развитию транспорта. В связи с этим наиболее перспективным, способным дать наибольшую практическую отдачу представляется взаимодействие России и Швеции в рамках Арктического совета и СБЕР. Принципиальный момент, сближающий Россию и Данию в Арктике, – политическая воля Копенгагена содействовать стабильному и бесконфликтному развитию ситуации в регионе. Датчане могут быть ориентированы на проведение двусторонних консультаций экспертов и представителей профильных ведомств по вопросам сбора и обмена научными данными для подготовки заявок на расширенный континентальный шельф в центральной части СЛО¹⁷.

Арктика стремительно превращается в ведущий объект мировой политики и экономики, при этом она на протяжении последних ста лет имела важнейшее экономическое и военно-стратегическое значение для России. Соци-

ально-экономическая, демографическая и экологическая ситуация в Арктической зоне РФ остается сложной, а гражданская и военная инфраструктура не соответствуют ни сегодняшним, ни будущим потребностям. В международно-политическом плане в Арктике накопилось немало проблем, связанных с нерешенными территориальными спорами, и регион является скорее предметом соперничества, чем сотрудничества. Усиливается давление на Россию по таким вопросам, как определение внешних границ континентального шельфа, раздел морских территорий, разработка нефтегазовых ресурсов, эксплуатация биоресурсов, доступ иностранных государств к СМП, намечается опасная тенденция к милитаризации региона. Несмотря на конфронтационный курс некоторых арктических государств и НАТО, нацеленный на ущемление интересов России, у страны имеются возможности противодействия этому. Так, усиление влияния Арктического совета в регионе препятствует претензиям НАТО на то, чтобы стать главным «провайдером» безопасности в Арктике.

Примечания

¹О стратегии РФ в Арктике см.: Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (2008 год). URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/15/98.html>; см. также: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/1/99.html>; о стратегии Канады в Арктике см.: Statement on Canada's Arctic Foreign Policy: Exercising Sovereignty and Promoting Canada's Northern Strategy Abroad (2009). URL: http://www.international.gc.ca/polar-polaire/canada_arctic_foreign_policy_booklet-la_politique_etrangere_du_canada_pour_arctique_livret.aspx?lang=eng&view=d, см. также: <http://www.international.gc.ca/polar-polaire/ndfp-vnpe2.aspx?lang=en&view=d>.

²Коньшиев В.Н., Сергунин А.А. Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? М., 2011.

³Сергунин А.А., Коньшиев В.Н. Стратегия Канады в освоении Арктики. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=835#top; Amos W. If there's an Oil Spill, who's at Risk? Canadian Taxpayers // The Globe and Mail. July 14, 2010. URL: www.theglobeandmail.com/news/opinions/if-theres-an-oil-spill-whos-at-risk-canadian-taxpayers/article1638799.

⁴См., напр.: Final Report U.S. Geological Survey Oil and Gas Resource Assessment of the Russian Arctic. Reston: USGS, 2010.

⁵Regjeringens nordområdestrategi. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/planer/2006/regjeringens-nordomradestrategi.html?id=448697; см. также: Nye byggesteiner i nord. Neste trinn i regjeringens nordområdestrategi. URL: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/planer/2009/nordstrategi_trinn2.html?id=548803.

⁶Чумаков Д.С. Основные векторы международного сотрудничества в Арктике // Вестн. МГУ. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 2.

⁷Finland's Strategy for the Arctic Region (2010). URL: <http://vnk.fi/julkaisukansio/2010/j07-suomen-arkitinen-08-finlands-strategy/pdf/en.pdf>.

ИСТОРИЯ

⁸Sveriges strategi för den arktiska regionen. URL: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/16/79/93/9ff39990.pdf>; Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011–2020, 2011. URL: http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder_udenrigspolitik/2011/Arktis_Rapport_210x270_Final_web.ashx.

⁹National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive. NSPD-66/ HSPD-25. URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>; см. также: Navy Arctic Roadmap, Ref. 3140, Ser. 09/ 9U103038, 2009. URL: http://www.navy.mil/navydata/documents/USN_artic_roadmap.pdf.

¹⁰Барановский В.Г. Евроатлантическое пространство: вызовы безопасности и возможности совместного ответа: докл. для Комиссии Евроатлантической инициативы в области безопасности (EASI), Мюнхен, 7–8 февраля 2010 года. М., 2010.

¹¹Фененко А. Москва и Вашингтон в Арктическом пространстве. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=593#top; U.S. Maritime Strategy: a Cooperative Strategy for 21st Century Seapower (2007). Washington, 2007; National Defense Strategy. Washington, 2008; Гудев П.А. Идеологические основы политики США, стран НАТО, Европейского Союза и Российской Федерации в отношении Арктики: точки соприкосновения и сферы разногласий // Арктика: зона мира и сотрудничества / отв. ред. А.В. Загорский. М., 2011. С. 142–155.

¹²Журавлёв П.С. Арктическая геополитика России в исторической ретроспективе // Вестн. Помор. ун-та. Сер.: Гуманит. и соц. науки. 2011. № 2. С. 46–51.

¹³О проектах программы «Kolarctic ENI CBC» см.: URL: <http://www.kolarcticenpi.info/ourprojects.jsessionid=b055934bf374cccef120788fbae>; о проектах программы «Karelia ENPI CBC» см.: URL: <http://www.kareliaenpi.eu/en/current>.

¹⁴Коньшев В.Н., Сергунин А.А. Арктика на перекрестье геополитических интересов // МЭМО. 2010. № 9. С. 43–53.

¹⁵URL: <http://www.uarctic.org/SingleArticle.aspx?m=56&amid=68>.

¹⁶Телегина Е., Моргунова М. Стратегия Финляндии в освоении Арктики. URL: http://russiancouncil.ru/inner/?page_4=1&offset_4=0&ПРОЕКТ_ID_4=9.

¹⁷Арктическая стратегия европейских стран: проблемы и перспективы // Арктика: зона мира и сотрудничества... С. 156–169.

Podoplekin Andrey Olegovich

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov,
Institute of Social, Humanitarian and Political Sciences,
Department of International Cooperation

RUSSIA AND COOPERATION POTENTIAL OF CIRCUMPOLAR COUNTRIES IN TERMS OF THEIR ARCTIC STRATEGIES

The article gives a comparative analysis of interests articulated by six circumpolar countries in their so-called “Arctic strategies” as well as of key approaches and methods of their implementation. Main differences and coincidences between the Arctic strategies programs and the Russian Arctic policy are revealed. Potential for serving Russian national interests in the Arctic through cooperation of regional international organizations is defined.

Key words: *Arctic, strategies, circumpolar states, conflict potential, Russia, national interests, cooperation.*

*Контактная информация:
e-mail: podoplekin@mail.ru*

Рецензент – *Голдин В.И.*, доктор исторических наук, профессор кафедры регионоведения и международных отношений института социально-гуманитарных и политических наук Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова