Пешина Э.В.

д.э.н., профессор, гл.н.с. Института философии и права УрО РАН
peshina@yandex.ru

ПОТЕНЦИАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ В АРКТИКЕ (Сравнительный анализ содержания стратегий развития Арктической зоны России до 2020 и 2035 гг.)

Ключевые слова: Арктическая зона России, международное сотрудничество, арктические государства, национальная безопасность.

В 2020 году завершился срок реализации «Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (далее по тексту – Стратегия развития АЗР до 2020 года). В аналитической статье под руководством А.В. Крутикова, заместителя Министра РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики были сформулированы некоторые итоги реализации положений Стратегии развития АЗР до 2020 года:

– «на первом этапе реализации стратегии (до 2015 г.) не удалось сформировать базовые условия дальнейшего развития Арктической зоны России. Ряд ключевых задач Стратегии не нашел своего решения программно-целевым методом, некоторые задачи решались лишь частично»¹;

– «подводя итог реализации второго этапа и всей Стратегии в целом, можно уверенно отметить, что достигнуты значительные результаты»²;

– «если в начале 2010-х стояла задача многое создать заново, то в начале 2020-х гг. стоит задача развивать и совершенствовать достигнутое»³.

На Международном форуме «Арктика – территория диалога», 2019, Президент РФ отметил, что «новая стратегия развития российской Арктики до 2035 года должна объединить мероприятия российских национальных проектов и государственных программ, инвестиционные планы инфраструктурных компаний, программы развития арктических регионов и городов»⁴.

В октябре 2020 года Указом Президента РФ была утверждена «Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечение национальной безопасности на период до 2035 года» (далее по тексту – Стратегия развития АЗР до 2035 года).

Многие публикации зарубежных ученых довольно скептически отзывались о положениях Стратегии развития АЗР до 2035 г. Приведем некоторые выдержки из публикаций.

Так, например, ученые Немецкого института международных отношений и безопасности (Германия), констатируют: «Хотя новая стратегия в основном построена на преемственности, сдвиги во внутренней и внешней политике России с 2013 года также заметны между строк: в стратегии действительно обсуждаются возможности международного сотрудничества, но больше места отводится сценариям угроз. И там, где Стратегия 2013 года называет организации гражданского общества партнерами по реализации, теперь они отсутствуют»⁵. «В новой Арктической стратегии есть отдельный раздел, посвященный международному сотрудничеству, в котором иностранные инвестиции играют центральную роль»⁶.

Э. Бьюкенен, научный сотрудник Университета Дикина (Австралия) в исследовании «Пересмотр российского стратегического планирования в Арктической зоне до 2035 года» задает вопрос «Новая стратегия «новой» холодной войны?»⁷.

Е. Клименко из Стокгольмского института исследований проблем мира (Швеция) в заключении статьи формулирует вывод: «Создается впечатление, что Россия планирует продолжить кампанию жесткой риторики в отношении

¹ Крутиков А.В., Смирнова О.О., Бочарова Л.К. Стратегия развития российской Арктики. Итоги и перспективы // Арктика и Север. 2019. – № 40. – С. 259.

² Там же, с. 261.

³ Там же, с. 267.

⁴ О ходе подготовки проекта стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации до 2035 года. Рекомендации. Утверждены на заседании Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера (протокол № 210 от 10 декабря 2019 года). – <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/109343/>

⁵ Kluge J.; Paul M. Russia's Arctic Strategy through 2035: Grand Plans and Pragmatic Constraints. SWP Comment 2020/C 57 / German Institute for International and Security Affairs (SWP), November 2020. – P. 1. – https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2020C57_RussiaArcticStrategy.pdf

⁶ Ibid., p. 4.

⁷ Buchanan E. The overhaul of Russian strategic planning for the Arctic Zone to 2035. Russian Studies Series 3/20. 19 May, 2020. – <https://www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=641&lang=fr>

вызовов безопасности в Арктическом регионе, а также наращивать свой военный потенциал как способ избавиться от этих предполагаемых опасений»¹.

В статье ученых университетов Румынии отражена связь принятия Стратегии развития АЗР до 2035 года с предстоящим председательством России в Арктическом совете на 2021-2023 гг.: «В этом году (2020) 5 марта Президент Владимир Путин утвердил «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике до 2035 г.» Новый программный документ определяет цели, основные направления и задачи, а также механизмы реализации государственной политики РФ в Арктике на ближайшие 15 лет. Это опубликовано в то время, когда напряженность между Россией и ее арктическими соседями растет и незадолго до того, как Россия будет председательствовать в Арктике с 2021 г.»².

«С 2014 года отношения между Россией и Западом резко ухудшились. Никогда с момента распада Советского Союза ситуация между Москвой и Вашингтоном и другими западными странами не была более напряженной. Действительно, многие обозреватели описали это как приближение к новой холодной войне. Чем дольше сохраняется эта ситуация, тем выше вероятность потенциальных вторичных эффектов в Арктике»³.

Российские ученые не отрицают напряженности между РФ и западными странами, но констатируют, что, у России «нет территориальных споров в Арктике. Морские пространства с Норвегией и США разграничены, и линии их разграничения не оспариваются. В регионе нет потенциала для конфликтов из-за доступа к минеральным или водным биологическим ресурсам. Международно-правовой режим арктических морских пространств ясно определяет права как прибрежных, так и других государств»⁴.

На основании вышеизложенного, проведен авторский сравнительный анализ раздела «международное сотрудничество» стратегий развития АЗР до 2020 г. и до 2035 г., что отражено в табл. 1.

Таблица 1

Преимущества положения раздела «международное сотрудничество» «Стратегии развития АЗР и обеспечения национальной безопасности» на период до 2020 года и до 2035 года

№ п/п	Стратегия развития АЗР и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года	Стратегия развития АЗР и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года
1	Обеспечение взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества РФ с приарктическими государствами (ст. 17 п. а, п. г)	Обеспечение взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества РФ с иностранными государствами (ст. 16 п. б)
2	Взаимодействие РФ с приарктическими государствами в целях защиты национальных интересов России (ст. 17 п. б)	Взаимодействие РФ с арктическими государствами в целях защиты национальных интересов России (ст. 16 п. в)
3	Объединение усилий приарктических государств в создании единой региональной системы поиска и спасения ... (ст. 17 п. в)	Наращивание усилий арктических государств по созданию единой региональной системы поиска и спасения ... (ст. 16 п. д)
4	Обеспечение взаимовыгодного российского присутствия на норвежском архипелаге Шпицберген (ст. 17 п. д)	Обеспечение российского присутствия на архипелаге Шпицберген на условиях равноправного и взаимовыгодного сотрудничества с Норвегией (ст. 16 п. д)
5	Участие российских государственных организаций и общественных объединений в работе международных форумов, посвященных арктической проблематике (ст. 17 п. ж)	Обеспечение взаимодействия арктических государств в рамках Арктического форума береговых охран (ст. 16 п. д); участие в работе Арктического совета и других международных форумов, посвященных арктической проблематике (ст. 16 п. ж); содействие укреплению Арктического экономического совета в качестве одного из центральных форумов по вопросам устойчивого развития Арктики (ст. 16 п. н)
6	Активизация научно-технического сотрудничества с приарктическими государствами (ст. 16 п. г)	Обеспечение реализации Соглашения по укреплению международного арктического научного сотрудничества (ст. 16 п. п)
7	Активизация экономического, научно-технического, культурного взаимодействия, а также приграничного сотрудничества	Разработка и реализация программ экономического и гуманитарного сотрудничества субъектов РФ, территории которых относятся к сухопутным территориям Арктической зоны, с регионами арктических государств (ст. 16 п. е)

Сразу необходимо отметить, что Стратегия развития АЗР до 2035 года раздел 16 «международное сотрудничество» не содержит следующей терминологии раздела 17 «международное сотрудничество» Стратегии развития АЗР до 2020 года:

¹ Klimenko E. Russia's new Arctic policy document signals continuity rather than change / Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI, Signalistgatan 9. 6 April 2020. – <https://www.sipri.org/commentary/essay/2020/russias-new-arctic-policy-document-signals-continuity-rather-change>

² Răpan F.; Răpan D.; Stoica I. Security Perspectives in the Arctic Region: From Competition to Cooperation or Confrontation? // International conference Knowledge-Based Organization. Vol. 26, Issue 1, N. 1. 2000. – P. 126. – [https://content.sciendo.com/configurable/contentpage/journals\\$002fkbo\\$002f26\\$002f1\\$002farticle-p123.xml](https://content.sciendo.com/configurable/contentpage/journals$002fkbo$002f26$002f1$002farticle-p123.xml)

³ Blakkisrud H. Introduction: Can Cooperative Arctic Policies Survive the Current Crisis in Russian-Western Relations? // Arctic Review on Law and Politics. 2018. – Vol. 9. – P. 377–381. – <https://arcticreview.no/index.php/arctic/article/download/1525/2944?inline=1>

⁴ Загорский А.В. Безопасность в Арктике. – М.: ИМЭМО РАН, 2019. – С. 45. – <https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2019/2019-015.pdf>

– «приарктические государств, а используется «иностраннне государств» (ст. 16 п. б) и/или «арктические государств» (ст.16 п. в);

– «окужающая среда», «климат», «международный туризм», которые заменены более обобщенными формулировками.

Всего в разделе 17 «Международное сотрудничество» Стратегии развития АЗР до 2020 года выделено 11 положений, в то время как в разделе 16 «Международное сотрудничество» Стратегии развития АЗР до 2035 г. 16 положений, т.е. направления международного сотрудничества расширены.

Уникальными положениями международного сотрудничества Стратегии развития АЗР 2035 г., по сравнению со Стратегией развития АЗР до 2020 года являются:

– председательство РФ в 2021–2023 гг. в Арктическом совете (ст. 16 п. з);

– направления, касающиеся коренных малочисленных народов (ст. 16 п. з, п. и, п. к);

– участие иностранного капитала в реализации в Арктической зоне экономических (инвестиционных) проектов (ст. 16 п. л);

– разработка и реализация российскими организациями совместно с зарубежными партнерами основных и дополнительных профессиональных образовательных программ, касающихся развития и освоения Арктики (ст. 16 п. о);

– создание и продвижение в сети «Интернет» многоязычного информационного ресурса, посвященного развитию Арктической зоны и деятельности России в Арктике (ст. 16 п. р).

Несмотря на сложности во взаимоотношениях РФ и ЕС, «компании Евросоюза участвуют в проектах, связанных с сжиженным природным газом (далее по тексту – СПГ) и нефтью в российской Арктике. Несмотря на продление западных санкций, направленных против российской нефтегазовой промышленности, французская компания Total приобрела 10% акций в проекте «Ямал СПГ», немецкая Siemens и итальянская Saipem получили многомиллиардные контракты на помощь в проектировании и строительстве «Арктик СПГ-2». Следует отметить, что основная часть природного газа, добываемого на Ямале и Гыдане, ориентирована на рынок ЕС. НОВАТЭК экспортирует большую часть своего Ямальского СПГ в страны ЕС, а «Газпром» построил новые мощные трубопроводы, в том числе Бованенково – Ухта и Северный поток, которые связаны с Европой»¹.

С 2021 г. начинает работу международный проект «Пан-арктическая система систем наблюдений: осуществление наблюдений для нужд общества (Arctic PASSION, Pan-Arctic observing System of Systems: Implementing Observations for societal Needs)», включающий 36 научных организаций и программ из 18 стран мира, в том числе России. Задача проекта Arctic PASSION – получение комплексных результатов в междисциплинарных исследованиях окружающей среды, важных для обеспечения устойчивого развития Арктики и адаптации сообществ к меняющимся условиям в глобальном контексте. Проект рассчитан на 2021–2024 годы.

В табл. 2 представлены оригинальные положения разделов «международное сотрудничество» Стратегии развития АЗР до 2020 г. и Стратегии развития АЗР до 2035 г.

Таблица 2

Оригинальные положения раздела «международное сотрудничество» «Стратегии развития АЗР и обеспечения национальной безопасности» на период до 2020 года и до 2035 года

№ п/п	Стратегия развития АЗР и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года	Стратегия развития АЗР и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года
1	Содействие в организации и эффективном использовании транзитных и кросс-полярных воздушных маршрутов в Арктике, использовании Северного морского пути для международного судоходства в рамках юрисдикции РФ по в международным договорам (ст. 17 п. е)	Осуществление многовекторной внешнеполитической деятельности, направленной на сохранение Арктики как территории мира, стабильности и взаимовыгодного сотрудничества (ст. 16 п. а)
2	Осуществление регулярного обмена информацией о состоянии окружающей среды, а также данными о климате Арктики и его динамике, развитие международного сотрудничества в области совершенствования систем гидрометеорологических наблюдений за климатом Арктики, в том числе из космоса (ст. 17 п. з)	Обеспечение эффективной работы Арктического совета под председательством РФ в 2021-2023 годах, включая продвижение совместных проектов, в том числе направленных на обеспечение устойчивого развития Арктики и сохранение культурного наследия малочисленных народов (ст. 16 п. з)
3	Организация комплексных международных научно-исследовательских экспедиций для изучения окружающей среды (ледовой обстановки, уровня загрязнения морских вод, морских экосистем) и влияния на нее климатических изменений (ст. 17 п. и)	Содействие укреплению связей между коренными народами, проживающими на территории АЗР, и коренными народами, проживающими на арктических территориях зарубежных государств, проведение соответствующих международных форумов (ст. 16 п. и)
4	Развитие диалога между регионами и муниципалитетами северных стран для обмена опытом в области разработки климатической и энергетической политики (ст. 17 п. к)	Содействие всестороннему развитию молодого поколения малочисленных народов путем осуществления образовательных, гуманитарных и культурных обменов с молодежью других арктических государств (ст. 16 п. к)
5	Развитие международного туризма, в том числе рекреационного, научного, культурно-познавательного, экологического (ст.17 п. л)	Разработка общих принципов реализации в Арктической зоне инвестиционных проектов с участием иностранного капитала (ст. 16 п. л)

¹ Алиев Н. Арктическая политика ЕС и перспективы отношений с Россией / Фонд Фридриха Эберта в России. – М., 2000. – С. 7–8. – https://www.fes-russia.org/fileadmin/user_upload/documents/1223-FESMOS-arctic-policy_12-2020-ru.pdf

6	Организация мероприятий, направленных на привлечение иностранных инвесторов к участию в реализации в АЗР экономических (инвестиционных) проектов (ст. 16 п. м)
7	Разработка и реализация совместно с зарубежными партнерами основных и дополнительных профессиональных образовательных программ по развитию и освоению Арктики (ст. 16 п. о)
8	Создание и продвижение в сети «Интернет» многоязычного информационного ресурса, посвященного развитию АЗР (ст. 16 п. р)

На основании вышеизложенного можно сформулировать следующие основные выводы:

во-первых, раздел «Международное сотрудничество» Стратегии развития АЗР до 2035 г. более обширен по направлениям сотрудничества по сравнению со Стратегией развития АЗР до 2020 г.;

во-вторых, в начале XXI века арктические страны придали своим интересам и планам в Арктике «юридическое закрепление, что позволило говорить о «параде Арктических стратегий». Национальные приоритеты, в которых присутствуют «теневые цели» (Shadow objectives) на начало 2017 г. имели 12 государств: Германия, Италия, Польша, Великобритания, Нидерланды, Франция, Испания, Индия, Япония, Китай, Корея и Сингапур;

в-третьих, каждая страна формирует свою арктическую стратегию, исходя из особенностей национальной истории и традиций, а также «специфики освоения ею Арктики с учетом места арктической экономики в своей внутренней и внешней политике»;

в-четвертых, все страны в стратегических документах в числе приоритетов заявляют необходимость международного сотрудничества в контексте глобальной нестабильности, рисков и угроз.

В формировании и развитии Арктического совета стран «Арктической восьмерки» (1996 г.) активность проявляли не только арктические государства, но и практически все мировое сообщество.

Согласно Оттавской декларации 1996 г. высшим политическим уровнем Арктического совета является совет министров, состоящий исключительно из представителей стран «Арктической восьмерки». Изучение механизма формирования Арктического совета позволило выявить особенности функционирования Арктического совета:

- Совет на сегодня имеет элементы международной организации, хотя формально таковой не является;
- Совет не занимается вопросами обороны и военной безопасности;
- в Совете принимают участие наблюдатели (неарктические государства; межправительственные и межпарламентские организации глобального и регионального масштабов; неправительственные организации);
- решения, принимаемые членами Арктического совета, носят принцип добровольности их исполнения;
- отсутствие программного бюджета.