

УДК 327.7+327.8

DOI статьи: 10.17238/issn2221-2698.2016.24.105

## Мотивы и интересы неарктических стран по освоению Арктики



© **Гриняев Сергей Николаевич**, доктор технических наук, старший научный сотрудник, генеральный директор АНО «Центр стратегических оценок и прогнозов», г. Москва. E-mail: gsn2003@mail.ru

**Аннотация.** В статье подводятся итоги работы Центра стратегических оценок и прогнозов по изучению стратегии и политики стран-наблюдателей Арктического совета. Предлагается в число организаций-наблюдателей Арктического совета включить Русское географическое общество — международно признанное и старейшее научное сообщество, внёсшее существенный вклад в освоение Арктики.

**Ключевые слова:** Арктика, страны-наблюдатели, Арктический совет, Центр стратегических оценок и прогнозов

## The motives and interests of non-Arctic states on Arctic development

© **Sergey N. Grinyaev**, Doctor of Technical Sciences, Senior Research Fellow, Director General of NGO "Center for Strategic Assessments and Forecasts", Moscow. E-mail: gsn2003@mail.ru

**Abstract.** The article summarizes the work of the Center for Strategic Assessments and Forecasts on the study of strategy and policy of the Arctic Council observer countries. It is proposed in the number of the Arctic Council observer organizations include the Russian Geographical Society — internationally recognized and oldest scientific community, which has made a significant contribution to the development of the Arctic.

**Keywords:** Arctic, observer countries, the Arctic Council, the Center for Strategic Assessments and forecasts

На рубеже 2010—2012 гг. в международной арктической политике фактически сформировался новый центр силы — группа стран-наблюдателей Арктического совета<sup>1</sup>. Сотрудниками и экспертами Центра стратегических оценок и прогнозов было проведено исследование стран-наблюдателей Арктического совета. Была предпринята попытка на экспертном уровне выяснить арктическую стратегию, позиции и мотивы деятельности каждой из стран, получившей статус наблюдателя [1, с. 8—73].

В ходе проведения работ были подтверждены следующие ключевые тезисы исследования. Изменения климата на планете, а также исчерпание легкодоступных месторождений углеводородного сырья сделали вопрос разработки месторождений, расположенных в тяжёлых климатических условиях, одним из наиболее актуальных в последние десятилетия. С другой стороны, изменение геополитического баланса сил в мире, перераспределение финансовых, товарных и иных потоков между Западом и Востоком в начале XXI в. сделали одним из важнейших и вопрос о пересмотре стратегических транспортных артерий.

<sup>1</sup> Данная проблема нашла отражение в исследовании Центра стратегических оценок и прогнозов: Страны-наблюдатели в Арктическом совете: позиция и мотивы деятельности. М.: АНО «Центр стратегических прогнозов и оценок». 2014. 102 с. Финансирование подготовки и издания данной работы осуществлялось Фондом поддержки публичной дипломатии им. А.М. Горчакова.

Указанные выше причины, а также ряд иных факторов привёл к тому, что тема освоения Арктики с её внушительными запасами сырья, а также новыми транспортными возможностями в первом десятилетии XXI в. стала одной из наиболее обсуждаемых [2; 3; 4; 5]. Интересы России в Арктике, оценка деятельности существующих институтов партнёрства в регионе, основные положения стратегий иностранных государств в Арктике рассматриваются в хрестоматии «Арктический регион: проблемы международного сотрудничества» [2].

Ряд мировых центров силы поспешил заявить о своих претензиях на ресурсы региона и сам регион в целом. Как отмечали ещё в 2011 г. В.Н. Конышев, М.И. Рыхтик, А.А. Сергунин: «В условиях повышения геополитического статуса Арктики наметилась тенденция к ремилитаризации региона. Это выражается в усилении военного присутствия и активности ряда стран, а также НАТО в Арктике; модернизации вооружённых сил и военной инфраструктуры; использовании вооружённых сил (прежде всего, военно-морских флотов) для отстаивания экономических интересов» [6, с. 157].

В ходе масштабной дипломатической работы к концу первого десятилетия XXI в. в арктическом районе удалось сформировать международное правовое поле, которое позволило избежать прямого противостояния. Благодаря созданию Арктического совета и ряда иных институтов, сегодня международные отношения в Арктике сведены к взаимоприемлемому диалогу между ключевыми полярными государствами: Дания, Исландия, Норвегия, Канада, Россия, США, Финляндия, Швеция. Эти страны вошли в качестве стран — постоянных членов в Арктический совет и тем самым обеспечили легитимность этой организации. Статус постоянных членов и достигнутое относительное благополучие в международных делах в вопросе освоения Арктики не позволяет этим государствам, имеющим наиболее выраженные интересы в регионе, проводить активную экспансионистскую политику. Однако совершенно понятно, что значение Арктики таково, что удовлетвориться лишь достигнутым статусом невозможно и необходимо искать иные инструменты, которые позволили бы решать собственные задачи, не ставя под сомнение установившийся порядок вещей.

### ***Страны-наблюдатели в Арктическом совете***

По нашим оценкам, таким инструментом на сегодняшний момент являются страны-наблюдатели (на текущий момент их 12). Это государства, так или иначе проявившие свой интерес к освоению Арктики, но не являющиеся странами региона, и по правилам, установленным арктическими странами, не могущие претендовать на его ресурсы. Однако они могут оказывать политическое, экономическое и иное воздействие на ситуацию в регионе пусть и не напрямую, а косвенно — через иные области и иные проекты. Сегодня в числе стран-

наблюдателей нет таких, которые бы не являлись активными игроками на международной арене. Их интересы в Арктике часто могут пересекаться с интересами в иных регионах планеты, такие пересечения и являются предметом дипломатической игры. Следует учитывать, что в последние годы среди стран-наблюдателей появился Китай — стремительно развивающийся геополитический центр силы, который четко обозначил собственные интересы в Арктике и стремится, во что бы то ни стало, наращивать темпы освоения региона.

Проведённый в исследовании анализ показывает, что сегодня среди стран-наблюдателей есть как самостоятельные игроки (например, Китай), так и несамостоятельные (большая часть остальных стран-наблюдателей). Они в свою очередь могут быть разделены на две группы: те, которые понимают собственные экономические выгоды от участия в «арктической гонке» и готовы к сотрудничеству с более сильными игроками (Сингапур, Южная Корея, Япония и др.) и те, которые готовы предложить собственную «арктическую политику» в качестве инструмента для более сильного партнера (Испания, Италия и др.) или для более сложной политико-дипломатической игры.

Многоаспектность и многоплановость отношений сторон в вопросе освоения Арктики сегодня ставят перед российскими внешнеполитическими институтами ряд вопросов, от решения которых будет зависеть успешность российской арктической политики. Сегодня совершенно ясно, что России будет сложно в одиночку отстаивать собственные интересы в Арктике — слишком велико будет противодействие со стороны иных участников процесса. Решать сегодня большинство из проблемных вопросов только в рамках Арктического совета не всегда целесообразно. Ряд вопросов можно решать в двусторонних отношениях, соблюдая баланс интересов. В литературе в 2012—2013 гг., ещё до украинского кризиса, поднимался вопрос о создании «арктической двадцатки», как глобальной организации нового типа для выработки реального доверия друг к другу в условиях складывающейся многополярности. В процессе обострения борьбы за арктическое пространство Arctic Council (Арктический совет) всё чаще проявляет себя апологетом однополярного мира. «В такой непростой ситуации представляется достаточно конструктивным начать диалог о создании новой геополитической структуры — «арктической двадцатки» крупнейших экономик мира или «International Arctic union» как организации нового типа глобального масштаба — AG20» [4, с. 116—117]. Предлагаемая модернизация управления Арктикой несомненно требует долгой работы и не предполагает радикализма.

В этих условиях крайне важным становится вопрос понимания «расклада сил» и выстраивания новых коалиций на основе взаимоприемлемых целей и инструментов их достиже-

ния. В ходе исследования установлено, что ведущей страной (из числа региональных государств), активно занимающейся изучением потенциала стран-наблюдателей и вариантов его использования в собственных интересах, является сегодня Норвегия. Эта страна ведёт активный диалог с Сингапуром, Китаем, Южной Кореей, пытаясь привлечь их к решению ряда вопросов в собственных интересах. В качестве неформального координатора политики стран-наблюдателей обозначилась роль Польши при содействии Великобритании и Франции.

### ***Проблемные арктические вопросы и интересы***

На сегодняшний день наиболее чётко обозначились *проблемные вопросы*, которые активно обсуждаются в экспертных кругах региональных государств, а также являются ключевой темой диалога стран-наблюдателей с постоянными членами Арктического совета.

*Глобальные изменения климата и роль в них полярных регионов.* Эта тема сегодня доминирует в тех случаях, когда внерегиональная страна пытается доказать свою заинтересованность в участии в изучении арктического района. Изменения климата и роль в них Арктики является почти беспроблемной темой, когда необходимо решать вопрос о доступе к структурам управления в регионе. Эта тема сегодня звучит практически во всех официальных документах, связанных с формированием политики стран в отношении арктического региона.

*Экологическая безопасность в регионе.* Эта тема не менее значима, поскольку напрямую связана с первой темой. Тема весьма удобная — любые попытки промышленного освоения Арктики натываются на вопросы экологической безопасности. Именно экология сегодня позволяет принимать наиболее радикальные шаги в случае, если необходимо защитить или продвинуть собственные интересы. В частности, сегодня ведётся работа по ужесточению экологических стандартов судоходства по Северному морскому пути (работа совместно ведётся Норвегией и Сингапуром). Основная цель такой работы — добиться принятия жёстких стандартов, допускающих эксплуатацию в Арктике только судов, созданных с использованием специальных «зелёных» технологий, которыми располагает ограниченное количество стран региона. Это позволяет решать вопросы конкуренции достаточно эффективно.

*Обеспечение международного доступа к эксплуатации Северного морского пути.* Несмотря на то, что реальные экономические перспективы активной эксплуатации Севморпути лежат в среднесрочной перспективе, уже сегодня идёт активное обсуждение тех норм и принципов, на которых должно строиться судоходство в Арктике. Основным требованием здесь является разделение интересов арктических государств (таких как Россия и Канада, владеющих наибольшей территорией, через которую проходят северные пути) и остального международного сообщества.

*Обеспечение сохранности экосистемы коренных народов Севера.* Тема коренных народов Севера достаточно условна, хотя и эффективна, поскольку только она затрагивает социальные аспекты и позволяет привлечь к обсуждению всю практику дипломатической борьбы и пропаганды по теме нарушения прав человека.

*Международное право в арктическом районе.* Тема «модернизации» международного права в арктическом районе позволяет добиться существенных приоритетов для государств, владеющих основным ресурсом, позволяющим влиять на формирование новых структур и отношений в области международного права. Прежде всего, это США. Однако есть целый ряд государств из числа стран-наблюдателей, также являющихся значимыми игроками — это Сингапур и Великобритания. Эти государства сегодня заняты формированием новых подходов к международному праву в Арктике.

Что касается интересов, преследуемых новыми участниками арктического диалога, то тут наиболее ярко выражены следующие: 1) использование возобновляемых морских ресурсов Арктики (рыболовство); 2) доступ к невозобновляемым (прежде всего, углеводородным) ресурсам арктического шельфа; 3) доступ к Северному морскому пути. Указанные интересы совпадают для большинства стран и в этой связи являются источником возникновения потенциальных конфликтов.

#### ***Особенности формирования и реализации российской политики в Арктике***

Учитывая вышеизложенное, а также опираясь на результаты выполненного исследования, следует в формировании и реализации российской арктической политики учитывать следующие особенности. *Вопрос о доступе к ресурсам Арктики несёт в себе потенциал скрытых и явных конфликтов.* Решать возникающие проблемные вопросы в одиночку для России достаточно сложно. Именно по этой причине необходимо вырабатывать конфигурации новых внешнеполитических объединений и союзов, способствующих консолидации возможностей как постоянных членов Арктического совета, так и стран-наблюдателей. Учитывая, что сам институт стран-наблюдателей позволяет ведущим игрокам оставаться в тени, соблюдая статус-кво, следует ожидать, что в ближайшие годы продолжится процесс приёма новых государств в качестве стран-наблюдателей.

Страны региона уже на протяжении ряда лет активно формируют соответствующую *инфраструктуру*, позволяющую им готовить для политического руководства варианты развития событий, что делает их шаги эффективными и результативными. В частности, в большинстве стран созданы и успешно функционируют специализированные научные, промышленные и иные кластеры, объединяющие в себе институты, научные организации и пред-

приятия промышленности с целью консолидации усилий по отстаиванию собственных интересов в Арктике. Так, в Польше сегодня существует Арктический консорциум, объединяющий 12 научных и образовательных учреждений. В Японии создано государственно-частное партнерство из крупнейших судостроительных компаний и государственных учреждений, призванное обеспечить лидерство страны в арктическом судостроении. Эту практику необходимо учитывать и России, стараться не распылять, а объединять и консолидировать собственные ресурсы формирования, продвижения и защиты интересов России в Арктике.

Учитывая, что Арктика для России — это будущее, и исходя из этого, на фоне максимально возможных демократических подходов к выстраиванию международных отношений в Арктике, должна быть сформирована строго государственная позиция России в вопросе освоения арктического района.

### **Заключение**

В качестве одного из результатов работы считаем правильным *рекомендовать создание в России специализированной ассоциации или консорциума, который бы на правах общественной организации объединил все заинтересованные институты с целью координации проводимой арктической политики.*

Известно, что помимо государств-наблюдателей существует ещё и институт организаций-наблюдателей в Арктическом совете. В их число в частности входит арктическая программа Всемирного фонда дикой природы, профсоюз оленеводов Севера и др.

Считаем важным рекомендовать к продвижению в число организаций-наблюдателей Арктического совета и российские организации. Наиболее перспективной здесь выглядит Русское географическое общество — международно-признанное и старейшее научное общество в своих рядах имеющее многих исторических личностей, внесших существенный вклад в освоение Арктики. Необходимо вести работу и по продвижению в качестве организаций-наблюдателей иных российских и иностранных структур, которые могут быть использованы в российских интересах при защите интересов страны в арктическом районе.

### **Литература**

1. Страны-наблюдатели в Арктическом совете: позиция и мотивы деятельности. М.: АНО «Центр стратегических оценок и прогнозов», 2014. 101 с.
2. Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по международным делам [под общ. ред. И.С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2013. Т.1. 2013. 360 с.
3. Геоэкономические процессы в Арктике и развитие морских коммуникаций / науч. ред. д.э.н., проф. С.Ю. Козьменко, д.э.н., проф. В.С. Селин. Апатиты: КНЦ РАН, 2014. 266 с.
4. Лукин Ю.Ф. Российская Арктика в изменяющемся мире: монография. Архангельск: ИПЦ САФУ, 2013. 281 с.

5. Труды научно-исследовательского отдела Института военной истории. Т.9. Кн.2. Обеспечение национальных интересов России в Арктике. Санкт-Петербург: Политехника-сервис, 2014. 384 с.
6. Конышев В.Н., Рыхтик М.И., Сергунин А.А. Арктическая стратегия европейских стран: проблемы и перспективы // Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. А.В. Загорский. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 156—169. URL: <http://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2011/11011.pdf> (дата обращения: 12.06.2016).

### References

1. *Strany-nabljudateli v Arkticheskom sovete: pozicija i motivy dejatel'nosti*. М.: АНО «Centr strategicheskikh ocenok i prognozov», 2014, 101 p.
2. *Arkticheskij region: Problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva: Hrestomatija v 3 tomah*. Ros. sovet po mezhdunarodnym delam [pod obshh. red. I.S. Ivanova]. М.: Aspekt Press, 2013. Т.1. 2013. 360 p.
3. *Geoekonomicheskie processy v Arktike i razvitie morskikh kommunikacij*. nauch. red. d.je.n., prof. S.Ju. Koz'menko, d.je.n., prof. V.S. Selin. Apatity: KNC RAN, 2014, 266 p.
4. Lukin Ju.F. *Rossijskaja Arktika v izmenjajushhemsja mire: monografija*. Arhangel'sk: IPC SAFU, 2013, 281 p.
5. *Trudy nauchno-issledovatel'skogo otdela Instituta voennoj istorii. T.9. Kn.2. Obespechenie nacional'nyh interesov Rossii v Arktike*. Sankt-Peterburg: Politehnika-servis, 2014, 384 p.
6. Konyshov V.N., Ryhtik M.I., Sergunin A.A. Arkticheskaja strategija evropejskih stran: problemy i perspektivy. *Arktika: zona mira i sotrudnichestva* / Otv. red. A.V. Zagorskij. М.: IMJeMO RAN, 2011. pp. 156—169. URL: <http://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2011/11011.pdf> (Accessed: 12 June 2016)