

УДК [327+332.14](98)(045)

DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.37.82

## Подход Европейского союза к политике в арктическом направлении и его соотношение с региональными интересами РФ \*

© **ТУЛУПОВ Дмитрий Сергеевич**, кандидат исторических наук, доцент

E-mail: touloupovd@yandex.ru

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия

© **ЦАРЕНКО Егор Вячеславович**, магистрант

E-mail: slipmahler@list.ru

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия

**Аннотация.** В данной статье на основании обширной базы документов анализируются основные характеризующие черты арктической стратегии Европейского союза и их соотношение с российскими интересами в регионе. Авторы исходят из того, что вероятность достижения между двумя акторами каких-либо существенных точек соприкосновения крайне мала. Несовместимость их стратегических линий определяется тем, что ЕС рассматривает Арктику как очередную площадку для реализации своего потенциала «нормативной силы», в то время как Россия во взаимодействии со своими зарубежными партнёрами в первую очередь нацелена на привлечение инвестиций в развитие арктической инфраструктуры. В условиях продолжающегося кризиса в двусторонних отношениях, вызванного событиями на Украине, говорить о перспективах гармонизации региональных устремлений ЕС и РФ не представляется возможным.

**Ключевые слова:** Арктика, Европейский Союз, внешняя политика, экология, окружающая среда, стрессоустойчивость, устойчивое развитие.

## European Union's approach to the Arctic policy development through the lens of the Russian regional interests

© **Dmitrii S. TULUPOV**, Cand. Sci. (Hist.), Associate Professor

E-mail: touloupovd@yandex.ru

Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russia

© **Egor V. TSARENKO**, Master's degree student

E-mail: slipmahler@list.ru

Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russia

**Abstract.** Based on an extensive database, the authors analyzed the main features of the EU Arctic strategy and their relationship with Russian interests in the region. The authors proceed from the fact that the probability of reaching any significant points of contact between the two actors is minimal. The incompatibility of their strategic lines is because the EU considers the Arctic as another platform for its potential of “normative strength”, while Russia, in cooperation with its foreign partners, is primarily aimed at attracting investments in the development of the Arctic infrastructure. In the context of the ongoing crisis in bilateral relations caused by the events in Ukraine, it is not possible to talk about the prospects for harmonizing the regional aspirations of the EU and the Russian Federation.

---

\* Для цитирования:

Тулупов Д.С., Царенко Е.В. Подход Европейского союза к политике в арктическом направлении и его соотношение с региональными интересами РФ // Арктика и Север. 2019. № 37. С. 82–93. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.37.82

For citation:

Tulupov D.S., Tsarenko E.V. European Union's approach to the Arctic policy development through the lens of the Russian regional interests. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2019, no. 37, pp. 82–93. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.37.82

**Keywords:** *the Arctic, the EU, Russia, foreign policy, ecology, environment, stress tolerance, sustainable development.*

### **Введение**

Европейский Союз стал первым внерегиональным актором, который выработал концептуальные основы своей арктической политики практически в одно время с другими циркулярными державами. В ноябре 2008 г. было опубликовано соответствующее коммюнике Европейской комиссии. С тех пор различными органами управления (Еврокомиссией, Европарламентом и Советом ЕС) был принят целый ряд документов, конкретизирующих содержание региональных интересов Брюсселя, а именно: коммюнике Европейской комиссии от 26 июня 2012 г.<sup>1</sup>, резолюция Европейского парламента от 12 марта 2014 г.<sup>2</sup>, заключение Совета ЕС по развитию политики в Арктическом регионе от 12 мая 2014 г.<sup>3</sup>, совместное коммюнике Европейской комиссии от 27 апреля 2016 г.<sup>4</sup> и последняя — на текущий момент — резолюция Европейского парламента от 16 марта 2017 г.<sup>5</sup> При этом в развитии доктринальных основ арктической политики ЕС за последние годы прослеживается целый ряд характерных особенностей.

### **Общее и специфическое в региональной стратегии ЕС**

В первую очередь, с функциональной точки зрения, процесс вовлечения ЕС в освоение Арктики всегда отличался акцентом на «нормативной силе» (normative power). [1, Nicolaidis K., с. 311]. Иными словами, Брюссель стремится к тому, чтобы его доктрина правового регулирования в той или иной области освоения Арктики (экология, добыча полезных ископаемых, судоходство, социальное обеспечение малых коренных народов Севера) была воспринята «коренными» полярными державами в качестве универсального стандарта деятельности. Европейский Союз так и не смог выработать чёткий нарратив своей региональной стратегии, который бы находил отклик как у внутренней, так и внешней аудитории. Акцент на экологии и научном сотрудничестве сам по себе не может, по мнению экспертов, стать идеей, обосновывающей исключительность вклада Брюсселя в процесс регионального строительства. В итоге они ставят под большой вопрос наличие у ЕС как возможности, так и стремления влиять на развитие системы взаимоотношений между «коренными» полярными

<sup>1</sup> Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps. URL: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic\\_region/docs/join\\_2012\\_19.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic_region/docs/join_2012_19.pdf) (дата обращения: 12.11.2019).

<sup>2</sup> European Parliament Resolution on the EU strategy for the Arctic. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2014-0236+0+DOC+PDF+V0//EN> (дата обращения: 10.11.2019).

<sup>3</sup> Council conclusions on developing a European Union Policy towards the Arctic Region. URL: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/142554.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/142554.pdf) (дата обращения: 10.11.2019).

<sup>4</sup> An Integrated European Union policy towards the Arctic. URL: [http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/arctic\\_region/docs/160427\\_joint-communication-an-integrated-european-union-policy-for-the-arctic\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/arctic_region/docs/160427_joint-communication-an-integrated-european-union-policy-for-the-arctic_en.pdf) (дата обращения: 21.11.2019).

<sup>5</sup> European Parliament's resolution on an integrated European Union policy for the Arctic. URL: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0093\\_EN.pdf?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0093_EN.pdf?redirect) (дата обращения: 19.11.2019).

державами, которая уже устоялась как в политическом, так и правовом смысле [2, Raspotnik, Östhagen].

Во-вторых, в тематическом плане фокус внимания арктической политики ЕС сосредоточен на трёх аспектах: поддержании охраны окружающей среды, накоплении максимально возможного объёма научной информации об Арктике и обеспечении прав малых коренных народов Севера. [3, Chuffart R., Raspotnik A., с. 160]. С этой точки зрения региональная повестка Брюсселя тесно перекликается с содержанием арктических стратегий отдельных стран-членов ЕС (Дании, Швеции, Финляндии, ФРГ, Франции и Соединённого Королевства). Вместе с тем, как справедливо замечают А. Остхаген и А. Распотник, выработка и реализация единой политики ЕС в Арктике помимо чисто финансовых ограничений затрудняется зачастую тем, что отдельные страны-члены преследуют в данном регионе противоположные интересы в вопросах военной безопасности и освоения ресурсов <sup>6</sup>.

В-четвёртых, в сугубо политическом смысле Брюссель явно не устраивает опосредованное участие в системе регионального управления через Данию, Швецию и Финляндию. Именно поэтому, несмотря на отрицательную позицию Канады и России, ЕС по-прежнему <sup>7</sup> настойчиво стремится к повышению своего статуса в Арктическом совете до уровня постоянного наблюдателя, чего ранее уже добились другие внерегионалы (например, Китай и Индия). Отсутствие прогресса в данном вопросе не смущает Брюссель, который пока сосредоточился на реализации своего нормативного влияния посредством участия в деятельности рабочих групп АС.

Если же говорить о наиболее существенных изменениях, которые произошли в линии арктической стратегии ЕС, то в первую очередь здесь стоит отметить некоторую корректировку позиции Брюсселя в вопросе о перспективах международно-правового режима Арктики. В своей резолюции от 9 октября 2008 г. Европарламент призывал Европейскую комиссию всячески способствовать началу многосторонних переговоров о заключении отдельного международного договора об Арктике, взяв за основу модель договора об Антарктике 1959 г. При этом допускалось, что на начальном этапе объектом регулирования может стать не вся Арктика, а лишь центральная часть Северного Ледовитого океана. В известной мере этот приоритет нашёл воплощение в Соглашении о предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана, которое было подписано в начале октября 2018 г. (в том числе и Европейским союзом). Однако следует учитывать, что изначально Брюссель ставил вопрос гораздо шире, чем просто сохранение региональной экосистемы и ресурсов, уделяя большое внимание и политической составляющей (недопущению военных конфликтов в Арктике, признанию особого статуса малых коренных народов и повышению их роли в процессе регионального управления). В последних же до-

<sup>6</sup> Another Step Forward. The Council of the European Union Puts the Arctic on the Table // Arctic Institute. 22 May 2014. URL: <https://www.thearcticinstitute.org/step-forward-council-european-union-arctic/>

<sup>7</sup> Россия подписала соглашение о предотвращении нерегулируемого промысла в Арктике. URL: <https://tass.ru/ekonomika/5633940>. (дата обращения: 22.11.2019).

кументах арктической политики ЕС линия оценки международно-правового фундамента регионального развития стала более приближена к позиции «коренных» полярных держав. Так, в своём докладе от 27 апреля 2016 г. Еврокомиссия указала на то, что «... рассматривает Конвенцию ООН 1982 г. как *достаточную* основу для управления Северным Ледовитым океаном и мирного урегулирования споров»<sup>8</sup>. Данная позиция в чуть более расширенном виде была отражена и в содержании резолюции Европарламента от 16 марта 2017 г., в которой «подчёркивается важность Конвенции ООН 1982 г. а) в формировании многосторонней правовой базы для деятельности во всех районах Мирового океана, включая и Арктику, б) в процессе определения внешних границ континентального шельфа в Северном Ледовитом океане и в) в урегулировании споров между региональными державами относительно утверждения суверенных прав в территориальных водах»<sup>9</sup>. Таким образом, были сглажены наиболее очевидные расхождения с одним из главных положений Илулиссатской декларации 2008 г., в котором пять прибрежных арктических держав признавали свою приверженность «обширной нормативно-правовой базе, применимой к Арктике, особенно в части определения внешних границ континентального шельфа, защиты морской среды, принципа свободы судоходства, морских научных исследований, ... а также урегулирования всех возможных пересечений взаимных притязаний»<sup>10</sup>. Правда, говорить о полной гармонизации точек зрения ЕС и прибрежных государств (главным образом России) нельзя, потому что в риторике многих представителей органов управления в Брюсселе идея о необходимости признания Арктики зоной общего наследия человечества по-прежнему сохраняет свою актуальность.

Второе изменение в дискурсе арктической политики ЕС прослеживается в терминологическом аспекте. Начиная с 2008 г. её концептуальной основой оставалась концепция устойчивого развития (“sustainable development”), в которой воплощается приверженность ЕС принципам разумного хозяйствования, основанного на сведении к минимуму негативного воздействия на окружающую среду. Вместе с тем в коммюнике 2016 г. наряду с устойчивым развитием начинает употребляться и термин «стрессоустойчивость». В частности, в документе говорится о том, что «ЕС несёт особую ответственность за защиту окружающей среды в Арктике и укрепление стрессоустойчивости её экосистемы», а также «должен способствовать устойчивому развитию Арктики, учитывая опыт коренных народов, живущих в регионе, а также воздействие экономического развития на уязвимую окружающую среду»<sup>11</sup>. В своём первоначальном смысле, стрессоустойчивость определялась как объём внешнего негативного воздействия (пертурбаций), который может выдержать система до того, как войдёт в область притяжения или стабильности [4, Holling C.S.]. Иными словами, ключевой

<sup>8</sup> An Integrated European Union policy towards the Arctic. P. 14.

<sup>9</sup> European Parliament’s resolution on an integrated European Union policy for the Arctic. P. 7.

<sup>10</sup> Ilulissat Declaration, 27-29 May 2008. URL: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/2008-Ilulissat-Declaration.pdf> (дата обращения: 23.11.2019).

<sup>11</sup> An Integrated European Union policy towards the Arctic. P. 16.

характеристикой стрессоустойчивой системы считалась способность поглощать или адаптироваться к воздействию различного рода шоков, сохраняя при этом свою работоспособность. Со временем из экологии данное понятие переключалось в сферу экономики и политики и с начала 2000-х гг. стало всё более востребованным в политическом дискурсе ЕС. В сугубо функциональном плане понятия «устойчивое развитие» и «стрессоустойчивость», безусловно, отличаются: если первое следует понимать как процесс или итоговый продукт, то второе — как свойство системы. Однако в процессе артикуляции в политическом дискурсе ЕС эта разница оказалась сглажена, и сегодня эти два термина используются как взаимозаменяемые.

### *К вопросу о соотношении интересов ЕС и России в Арктике*

Исторически так сложилось, что при отстаивании своих национальных интересов российской дипломатии всегда было привычнее осуществлять взаимодействие с зарубежными игроками в двустороннем, нежели в многостороннем формате. Уже с этой точки зрения ЕС является для Москвы «неудобным» партнёром. Если учесть ещё целый комплекс проблем общеполитического характера, связанных с введением против РФ санкций, обвинениями в нарушении «правил игры» в случае с Украиной, Сирией, вмешательством в выборы и так далее, то общая картина восприятия становится совсем мрачной. В таких условиях ожидать какого-либо конструктивного взаимодействия между Россией и ЕС в Арктике весьма затруднительно [5, Biedermann R.].

Тем не менее, с фактом стремления ЕС участвовать в развитии региона приходится считаться и поэтому важно понимать то, какой характер носит соотношение его интересов с интересами арктической стратегии РФ в различных областях.

### *Арктическое судоходство*

Наметившийся с 2007 / 2008 гг. устойчивый тренд увеличения грузоперевозок по Северному морскому пути (как каботажных, так и транзитных) в сочетании с амбициозными планами российского руководства по усовершенствованию арктической транспортной инфраструктуры продолжает оставаться объектом пристального внимания зарубежных акторов, среди которых фигурирует и Европейский Союз. Проблематика развития арктического судоходства нашла отражение практически в каждом документе арктической политики ЕС, принятом за последние 10 лет. Обобщённо позицию ЕС по данному вопросу можно сформулировать следующим образом.

В принципе, сама по себе идея оптимизации судоходного сообщения между портами европейских стран и стран Восточной Азии за счёт использования как СМП, так и канадского Северо-Западного прохода оценивается положительно при условии обеспечения устойчивости данного процесса (*sustainability*), т.е. максимального снижения негативного воздействия на морскую среду Арктики.

В политическом смысле основное раздражение у ЕС вызывает необходимость уплаты сборов за ледокольную и ледовую лоцманскую проводку по СМП, как и сам факт единоличных полномочий Российской Федерации в сфере определения режима использования данного маршрута. Брюссель рассматривает данную практику как дискриминационную и в определённой степени противоречащую духу международного морского права (и принципу свободы мореплавания в частности) [6, Biedermann R.]. Весьма наглядно данная оценка прослеживается в меморандуме Ассоциации судовладельцев Европейского Сообщества (ECSA) по вопросу об арктической политике ЕС, опубликованном в июне 2014 г. В документе делается акцент на том, что «(закреплённые в) Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. принципы свободы судоходства, транзитного прохода и право мирного прохода через проливы, используемые для международного судоходства, ... должны уважаться и *иметь преимущество над* правами прибрежных государств, зафиксированными в ст. 234 (Районы, покрытые льдом). В настоящее время некоторые арктические государства<sup>12</sup>, апеллируя к содержанию данной статьи, выдвигают претензии на осуществление юрисдикции в отношении арктических пространств, вводя требование по уплате сборов за использование маршрутов и проливов, утверждая, что последние находятся в их внутренних водах. Учитывая перспективу увеличения судоходства и транзитных перевозок в Арктике, можно утверждаться, что сохранение подобной практики в дальнейшем вероятнее всего создаст невыгодные условия (при использовании СМП) для кораблей, зарегистрированных в неарктических странах» [7, Воробьёв Н.И., с. 49–50]<sup>13</sup>. Схожие критические оценки сложившегося режима управления СМП звучали в последние годы и со стороны ассоциаций судовладельцев в отдельных странах-членах ЕС: Дании и ФРГ.

Чуть более взвешенные комментарии по существу сложившейся системы управления СМП были даны в аналитической записке, опубликованной ещё в феврале 2010 г. по заказу Генерального директората Европейской комиссии по морским делам и вопросам рыболовства. Её составлением занимался целый коллектив известных специалистов в области международного морского права, среди которых Эрик Моленар, Туре Хенриксен, Джеймс Краска и Максим Корельский. Эксперты тогда пришли к выводу о том, что в принципе «значение СМП для Российской Федерации как национального актива является устоявшимся, а регулирующие нормы и национальное законодательство, установленные для пользователей СМП, являются зачастую ещё более строгими, чем общепринятые международные нормы и правила (в частности, на уровне Международной морской организации) и *соответствуют содержанию ст. 234 Конвенции ООН 1982 г., из-за чего их нельзя назвать нецелесообразными*

<sup>12</sup> Подразумеваются Россия и Канада.

<sup>13</sup> ECSA Position Paper. EU Policy Towards the Arctic Region // European Community Shipowners' Association. 04.06.2014. URL: [https://www.ecsa.eu/images/NEW\\_Position\\_Papers/2014-06-04\\_FINAL%20ECSA%20Position%20paper%20on%20EU%20Policy%20towards%20the%20Arctic%20Region.pdf](https://www.ecsa.eu/images/NEW_Position_Papers/2014-06-04_FINAL%20ECSA%20Position%20paper%20on%20EU%20Policy%20towards%20the%20Arctic%20Region.pdf) (дата обращения: 15.11.2019).

ми или неоправданно дискриминационными»<sup>14</sup>. Вместе с тем, эксперты указывают на то, что основная опасность для европейских компаний, потенциально заинтересованных в освоении данного маршрута, состоит в высокой вероятности злоупотреблений с российской стороны при практической реализации установленных ею норм и правил использования СМП, а также принятия дискриминационных технических подзаконных актов / регламентов. В частности, высказывалось допущение, что в перспективе для отечественных судов, осуществляющих плавание в арктических водах, требования могут быть установлены существенно более мягкие, чем для иностранных судов. Кроме того, в записке обращается внимание и на пресловутое условие о возможности принятия прибрежным государством регулирующих законов и правил только в отношении районов, покрытых льдом «в течение большей части года», в связи с чем органам управления ЕС и международному сообществу в целом рекомендуется<sup>15</sup> регулярно отслеживать фактические границы распространения ледового покрова в зоне СМП.

В связи с этим становится очевидным практический смысл всех тех усилий, которые предпринимаются ЕС в сфере продвижения идеи максимального расширения научного сотрудничества и мониторинга изменений климата в Арктике — аккумулярование научной информации само по себе является лишь инструментом создания основы для принятия стратегических решений (о чём, естественно, в доктринальных документах ЕС специально не указывается). Наличие такого скрытого смысла прекрасно считывается Москвой, что лишь подстёгивает ещё большее недоверие и подозрительность в восприятии региональных амбиций Брюсселя.

Возвращаясь к содержанию упомянутой выше аналитической записки 2010 г., следует заметить, что с момента её публикации нормативно-правовая база РФ в сфере регулирования развития СМП была заметно. В 2012 г. был принят Федеральный Закон № 132 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории СМП»<sup>16</sup>. В начале 2013 г. появилась обновлённая редакция Правил плавания в акватории СМП<sup>17</sup>. В 2015 г. Правительство РФ утвердило принцип формирования тарифного регулирования перевозок по СМП, причём как для отечественных, так и для иностранных судов, в основу которого была поло-

<sup>14</sup> Legal Aspects of Arctic Shipping. Summary Report // European Commission. 23.02.2010. [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/publications/legal\\_aspects\\_arctic\\_shipping\\_summary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/docs/publications/legal_aspects_arctic_shipping_summary_en.pdf) P/P. 19 (дата обращения: 12.11.2019).

<sup>15</sup> См. подр.: Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. // Сайт ООН. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/lawsea184-234.pdf](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/lawsea184-234.pdf) (дата обращения: 12.11.2019).

<sup>16</sup> Федеральный закон № 132 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути" от 28.07.2012 // Консультант-Плюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_133277/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133277/) (дата обращения: 15.11.2019).

<sup>17</sup> Приказ Министерства транспорта Российской Федерации (Минтранс России) от 17 января 2013 г. N 7 г. Москва "Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути" // Российская газета. 19.04.2013. URL: <https://rg.ru/2013/04/19/pravila-dok.html> (дата обращения: 20.11.2019).

жена методика экономически обоснованных затрат<sup>18</sup>. Основные приоритеты в развитии инфраструктуры арктического судоходства (с акцентом на создании условий — прежде всего в сфере навигационно-гидрографического обеспечения и связи — для доведения объёма грузоперевозок по СМП до 80 млн т к 2024 г.) были закреплены во второй редакции госпрограммы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ»<sup>19</sup> и в государственной программе «Развитие транспортной системы», обе из которых были приняты в 2017 г.<sup>20</sup>

Примечательно, что с 2009 г. Северный морской путь регулярно используется иностранными судоходными компаниями для осуществления транзитных рейсов (пусть и в гораздо меньшем объёме, чем это изначально предполагалось) с соблюдением всех прописанных в отечественном законодательстве требований, включая уплату соответствующих сборов. С правовой точки зрения, есть все основания истолковывать такую устойчивую тенденцию как молчаливое признание правомерности установленных российской стороной требований.

С точки зрения отстаивания правомерности сложившихся отечественных нормативно-правовых основ управления СМП, также представляется очень важным расставлять правильные акценты о месте данного арктического маршрута в системе (внешне-) экономических приоритетов РФ. В разделе 12 Стратегии 2013 г. Северный морской путь определяется как «единая национальная транспортная магистраль», являющаяся наряду с железнодорожным, речным и авиационным транспортом одним из главных компонентов Арктической транспортной системы РФ<sup>21</sup>. В ходе толкования данного определения важно вспомнить, что исторически полезность СМП для Российской империи / Советского Союза / Российской Федерации *в первую очередь определялась соображениями внутреннего экономического развития или укрепления военной безопасности страны*. Что касается продвижения СМП в качестве альтернативного маршрута международной морской торговли, то до сих пор этой задаче отводится вспомогательная роль. Тем не менее, на Западе приоритеты в сфере отечественной политики развития арктического судоходства видятся совершенно по-иному. В частности, в Брюсселе убеждены, что «Россия обозначает СМП как международный морской транспортный коридор, находящийся в российской юрисдикции, ... и который должен оставаться под её полным контролем. Именно поэтому Москва создаёт регуляторные и админи-

<sup>18</sup> Постановление Правительства РФ от 24.04.2015 N 388 (ред. от 04.09.2015).

"Об утверждении Положения о государственном регулировании тарифов на ледокольную проводку судов, ледовую лоцманскую проводку судов в акватории Северного морского пути".

<sup>19</sup> Постановление Правительства РФ № 1064 «О» от 31.07.2017 // Сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/29164/> (дата обращения: 19.11.2019).

<sup>20</sup> Постановление Правительства РФ N 1596 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие транспортной системы" от 20.12.2017 // Консультант Плюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_286331/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286331/) (дата обращения: 16.11.2019).

<sup>21</sup> Стратегия развития Арктической зоны РФ на период до 2020 г. // Сайт Правительства РФ. 20.02.2013. URL: <http://static.government.ru/media/files/2RpSA3sctElhAGn4RN9dHrtzk0A3wZm8.pdf> (дата обращения: 16.11.2019).



стративные барьеры для международного судоходства по данному маршруту»<sup>22</sup>. Борьба с подобными искажениями и неверными трактовками на уровне официальной государственной риторики РФ может сыграть важную роль в обеспечении признания правомерности устоявшейся отечественной системы управления СМП.

### **Военная безопасность**

Восприятие Брюсселем военных приготовлений РФ в Арктике в значительной мере определяется повышенной взаимной напряжённостью в вопросе о санкциях, разрешении украинского кризиса и вмешательством в выборы. При этом сохраняет актуальность общий тезис об изолированности Арктики от последствий глобальной военно-политической напряжённости [8, Östhagen A., с. 87]. Кстати, целенаправленное представление России как главного нарушителя спокойствия в Арктике началось ещё задолго до 2014 г. и в первую очередь было призвано стать главным фактором оправдания легитимности стремления ЕС принять участие в региональных делах [9, Offerdal K., с. 869]. Вместе с тем алармистское восприятие российской военной политики в регионе у Брюсселя сочетается с опорой на концепцию «избирательного взаимодействия» (“selective engagement”) как основой взаимоотношений с Россией в Арктике. Это предусматривает возможность реализации сотрудничества с Москвой только в «неподсанкционных» отраслях: научных исследованиях Арктики, поддержке малых коренных народов Севера, защите окружающей среды региона. При этом надо отметить, что для российской стороны такой набор сфер взаимодействия воспринимается как крайне узкий и непривлекательный, что обуславливает отсутствие какого-либо встречного желания развивать региональный диалог с Брюсселем.

### **Определение внешних границ континентального шельфа в Арктике**

Комментируя стремление ЕС на раннем этапе развития собственной арктической стратегии навязать прибрежным полярным державам своё видение наиболее оптимальной конфигурации международно-правового режима центральной части Северного Ледовитого океана, ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН П.А. Гудев довольно чётко определил, что «разговоры о том, что Арктику следует признать «всемирным достоянием», «общим наследием» или «всемирным парком», носят определённо *внеправовой характер*, ... (поскольку) концепция ОНЧ может быть применена исключительно к ресурсам дна и недр за пределами зон национальной юрисдикции прибрежных государств, то есть к Международному району морского дна. Говоря об Арктике, нужно иметь в виду, что концепция ОНЧ может быть применима к ресурсам Района, но только в том случае, если он будет здесь сформирован самими арктическими государствами» [10, с. 64]. В последующем развитии своей арктической стратегии Брюссель перестал делать акцент на вышеупомянутых спорных понятиях — в со-

<sup>22</sup> Walking on Thin Ice: A Balanced Arctic Strategy for the EU // European Political Strategy Center. July 2019. Issue 31. URL: [https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc\\_strategic\\_note\\_issue31\\_arctic\\_strategy.pdf](https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_strategic_note_issue31_arctic_strategy.pdf) pp. 6-7 (дата обращения: 23.11.2019).

держании таких ключевых документов, как резолюции Европарламента 2014 и 2017 гг., а также Сообщение Еврокомиссии 2016 г. они отсутствуют. Однако это не значит, что ЕС в принципе отказался от концепции ОНЧ, как одной из идеологических опор своей морской политики. Так, в профильной резолюции Европарламента, опубликованной в середине января 2018 г., среди прочего содержалось напоминание (об актуальности) резолюции ООН 2749 от 17 декабря 1970 г., а также ст. 136 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., в которых устанавливается, что поверхность и недра морского дна за пределами зон национальной юрисдикции, равно как и содержащиеся в них ресурсы, относятся к общему наследию человечества<sup>23</sup>. Можно предположить, что в долгосрочной перспективе, когда начнутся переговоры об определении внешних границ континентального шельфа в центральной части Северного Ледовитого океана между Россией, Канадой и Данией, Брюссель попытается оказывать на них воздействие путём убеждения датской дипломатии в необходимости продвижения идеи создания международного района вокруг Северного полюса в качестве основы для взаимоприемлемого компромисса с двумя другими странами-претендентами. При этом правила освоения данного района основывались бы на стандартах и правилах защиты окружающей среды и добычи ресурсов, принятых в Европейском союзе (агентом которого может выступать Дания). Реализация такого сценария послужила бы эффективной проекцией нормативной силы Брюсселя на процесс регионального развития [11, Riddel-Dixon E., с. 427]. В принципе, идея такого кондоминиума в центральной части СЛО может вполне найти отклик в Москве и Оттаве, однако вероятность того, что стороны согласятся на допуск к освоению ресурсов Района третьих сторон (в частности ЕС), является ничтожной.

### **Заключение**

По совокупности рассмотренных обстоятельств можно прийти к заключению, что баланс интересов России и ЕС в Арктике является скорее негативным и будет оставаться таковым до тех пор, пока между акторами не будет восстановлен нормальный (пред-кризисный) уровень взаимопонимания в военно-политической сфере и не выстроена новая содержательная основа двустороннего сотрудничества. Брюссель интересен Москве в первую очередь как экономический партнёр в сфере поставки технологий для нефтегазового сектора, импорта добываемых в Арктике ресурсов и инвестирования в развитие инфраструктуры российского Севера. Попытки ЕС в условиях введённых им санкций предложить в качестве альтернативной повестки взаимодействие в «мягких» вопросах (научное сотрудничество, защита прав малых коренных народов, охрана окружающей среды) вызывают у российской стороны тихое раздражение, так как в замысле предлагаемых Брюсселем инициатив зачастую усматриваются попытки размывания российского суверенитета и пресловутой «интернационализации» Арктической зоны РФ.

---

<sup>23</sup> European Parliament resolution on international ocean governance: an agenda for the future of our oceans in the context of the 2030 SDGs, Provision No. 15.

**Благодарности и финансирование**

Исследование выполнено за счёт гранта Российского научного фонда (проект №17-18-01110).

**Литература**

1. Nicolaidis K., Whitman R., Manners I. Assessing the decennial, reassessing the global: Understanding European Union normative power in global politics // *Cooperation & Conflict*. 2014. Vol. 48. Issue 2. Pp. 304–329.
2. Raspotnik A., Östhagen A. What about the Arctic? The European Union's Geopolitical Quest for Northern Space // *Geopolitics*. 2019. DOI: 10.1080/14650045.2019.1670643
3. Chuffart R., Raspotnik A. The EU and its Arctic spirit: Solving Arctic climate change from home? // *European View*. 2019. Vol. 18. Issue 2. Pp. 156–162.
4. Holling C.S. Resilience and stability of ecological systems // *Annual Review of Ecology and Systematics*. 1973. Vol. 4. Pp. 1–23.
5. Biedermann R. Adapting to the changing Arctic? The European Union, the Nordics, and the Barents Governance Mosaic // *Journal of Contemporary European Studies*. 2019. DOI: 10.1080/14782804.2019.1693352
6. Biedermann R. Adapting to the changing Arctic? The European Union, the Nordics, and the Barents Governance Mosaic // *Journal of Contemporary European Studies*. 2019. DOI: 10.1080/14782804.2019.1693352
7. Воробьев Н.И. Интересы ЕС в развитии морских арктических маршрутов // *Вестник МГИМО Университета*. 2013. Вып. 32. № 5. С. 47–53.
8. Östhagen A. High North, Low Politics-Maritime Cooperation with Russia in the Arctic // *Arctic Review on Law and Politics*. 2016. Vol. 7. No. 1. Pp. 83–100.
9. Offerdal K. The EU in the Arctic In pursuit of legitimacy and influence // *International Journal*. Vol. 66. Issue 4. Pp. 861–877.
10. Гудев П.А. Арктика как «GLOBAL COMMONS»? // *Пути к миру и безопасности*. 2016. № 1. Вып. 50. С. 53–69.
11. Riddel-Dixon E. The seven-decade quest to maximize Canada's continental shelf // *International Journal*. 2014. Vol. 69. Issue 3. Pp. 422–443.

**References**

1. Nicolaidis K., Whitman R., Manners I. Assessing the decennial, reassessing the global: Understanding European Union normative power in global politics. *Cooperation & Conflict*, 2014, vol. 48, issue 2, pp. 304–329.
2. Raspotnik A., Östhagen A. What about the Arctic? The European Union's Geopolitical Quest for Northern Space. *Geopolitics*, 2019. DOI: 10.1080/14650045.2019.1670643
3. Chuffart R., Raspotnik A. The EU and its Arctic spirit: Solving Arctic climate change from home? *European View*, 2019, vol. 18, issue 2, pp. 156–162.
4. Holling C.S. Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 1973, vol. 4, pp. 1–23.
5. Biedermann R. Adapting to the changing Arctic? The European Union, the Nordics, and the Barents Governance Mosaic. *Journal of Contemporary European Studies*, 2019. DOI: 10.1080/14782804.2019.1693352
6. Biedermann R. Adapting to the changing Arctic? The European Union, the Nordics, and the Barents Governance Mosaic. *Journal of Contemporary European Studies*, 2019. DOI: 10.1080/14782804.2019.1693352
7. Vorob'ev N.I. Interesy ES v razvitii morskikh arkticheskikh marshrutov [EU interests in the development of Arctic marine routes]. *Vestnik MGIMO Universiteta* [MGIMO Review of International Relations], 2013, vol. 32, no. 5, pp. 47–53.
8. Östhagen A. High North, Low Politics-Maritime Cooperation with Russia in the Arctic. *Arctic Review on Law and Politics*, 2016, vol. 7, no. 1, pp. 83–100.

9. Offerdal K. The EU in the Arctic In pursuit of legitimacy and influence. *International Journal*, vol. 66, issue 4, pp. 861–877.
10. Gudev P.A. Arktika kak «GLOBAL COMMONS»? [The Arctic as “global commons”?] // *Puti k miru i bezopasnosti* [Pathways to Peace and Security], 2016, no. 1, vol. 50, pp. 53–69.
11. Riddel-Dixon E. The seven-decade quest to maximize Canada’s continental shelf. *International Journal*, 2014, vol. 69, issue 3, pp. 422–443.