

Арктика и Север. 2022. № 47. С. 126–141.

Научная статья

УДК 327(98)(485)(045)

doi: 10.37482/issn2221-2698.2022.47.126

Последовательность и адаптивность: новые грани политики Швеции в Арктике *

Марченков Максим Леонидович ¹✉, ассистент

¹ Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова, Набережная Северной Двины, 17, Архангельск, 163002, Россия

¹ m.marchenkov@narfu.ru ✉, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3706-2817>

Аннотация. Данная статья представляет собой аналитический обзор арктической политики Швеции с момента принятия первой арктической стратегии страны в 2011 г. по настоящее время. Анализируются приоритеты арктической стратегии Швеции 2011 г. в сферах охраны окружающей среды, экономического сотрудничества и жизнедеятельности человека в Арктике. Программы председательства Швеции в Арктическом совете на 2011–2013 гг. и в Совете Баренцева Евро-Арктического на 2017–2019 гг. оценены на предмет соответствия приоритетам национальной арктической стратегии. Представлено участие Швеции в проектах под эгидой Арктического совета в 2010-х гг. и в настоящее время. Анализируется содержание обновлённой арктической стратегии Швеции 2020 г. Проводится сравнение обновлённой стратегии с документом 2011 г.; объясняются причины увеличения тематического охвата арктической стратегии Швеции к 2020 г. (дополнительными приоритетами были выбраны международное сотрудничество в Арктике, безопасность и стабильность в регионе, научное сотрудничество). Объясняются причины большого внимания Швеции к вопросам безопасности в Арктике. Делается вывод о том, что арктическая политика Швеции с 2011 г. по настоящее время является последовательной и способной адаптироваться ввиду меняющейся климатической, экономической, политической и военной обстановки в Арктическом регионе. Среди новшеств арктической политики Швеции отмечается стремление сотрудничать со странами Северной Европы и НАТО в области военного сотрудничества в Арктике. Прослеживается новая роль Европейского союза, Канады и Германии в реализации арктической политики Швеции на современном этапе. Оценивается соответствие арктической стратегии Швеции положениям Стратегического плана Арктического совета на 2021–2030 гг.

Ключевые слова: Швеция, стратегия, арктическая политика, безопасность в Арктике, Арктический совет, Баренцево сотрудничество

Consistency and Adaptability: New Aspects of the Arctic Policy of Sweden

Maksim L. Marchenkov ¹✉, Research Assistant

¹ Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, nab. Severnoy Dviny, 17, Arkhangelsk, 163002, Russia

¹ m.marchenkov@narfu.ru ✉, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3706-2817>

Abstract. The article is an analytical review of Sweden's Arctic policy since the adoption of the country's first Arctic strategy in 2011 until nowadays. The priorities of Sweden's 2011 Arctic Strategy in the areas of environmental protection, economic cooperation and human life in the Arctic are analyzed. Sweden's

* © Марченков М.Л., 2022

Для цитирования: Марченков М.Л. Последовательность и адаптивность: новые грани политики Швеции в Арктике // Арктика и Север. 2022. № 47. С. 126–141. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2022.47.126

For citation: Marchenkov M.L. Consistency and Adaptability: New Aspects of the Arctic Policy of Sweden. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2022, no. 47, pp. 126–141. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2022.47.126

chairmanship programs at the Arctic Council for 2011–2013 and at the Barents Euro-Arctic Council for 2017–2019 are assessed for compliance with the national Arctic strategy priorities. The participation of Sweden in projects under the auspices of the Arctic Council in the 2010s and at present is presented. The content of the updated Sweden's Arctic strategy of 2020 is analyzed. The updated strategy is compared with the strategy of 2011; the reasons for the enlargement of the thematic coverage of Sweden's Arctic strategy of 2020 (additional priorities are international cooperation in the Arctic, security and stability in the region, and scientific cooperation) are explained. The reasons for Sweden's emphasis on security issues in the Arctic are explained. It is concluded that Sweden's Arctic policy from 2011 to the present is consistent and adaptable due to the changing climatic, economic, political and military situation in the Arctic region. The desire of Sweden to cooperate with the Nordic countries and NATO in the field of military cooperation in the Arctic is marked as a new tendency in Sweden's Arctic policy. The new role of the European Union, Canada and Germany in the implementation of Swedish Arctic policy at the present stage is traced. Sweden's Arctic strategy is also estimated in correspondence to the provisions of the Arctic Council Strategic Plan for 2021–2030.

Keywords: Sweden, strategy, Arctic policy, Arctic security, Arctic Council, Barents cooperation

Введение

Арктика, будучи сложным геополитическим регионом, внутри которого сосредоточен комплекс проблем, приобретших в последние десятилетия глобальную значимость (изменение климата и ухудшение состояния экосистем, добыча полезных ископаемых, перспективные транспортные коммуникации и др.), постулирует необходимость последовательного решения этих проблем через стратегические инструменты. Учреждение в 1990-х гг. Баренцева сотрудничества, Арктического совета, «Северного измерения» катализировало обращение внимания многих стран мира к проблемам Арктического региона; в этот же период арктическая политика начинает оформляться как отдельное направление внутри- и внешнеполитической деятельности развитых стран. Как следствие, последние десятилетия также характеризуются принятием ряда политических документов стратегического уровня планирования, посвящённых арктической проблематике, не только государствами «Арктической восьмёрки», но и в различных европейских и азиатских странах.

Так, в сентябре 2020 г. Швеция приняла новую национальную арктическую стратегию¹, спустя практически десятилетие с выхода предыдущей, попав в определённый тренд по обновлению арктических концептуальных документов среди стран-соседей. В октябре 2020 г. (в продолжение принятых в начале 2020 г. основ государственной политики в Арктике²) в России была утверждена новая стратегия развития Арктической зоны³, традиционно по

¹ Sweden's strategy for the Arctic region. URL: <https://www.government.se/4ab869/contentassets/c197945c0be646a482733275d8b702cd/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf> (дата обращения: 10.09.2021).

² Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347129/b47e2d435797dc3a7274b6564259fbe47d16a565/ (дата обращения: 10.09.2021).

³ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366065/f816e270336e0e2d9c1e07a4faf1fd0241a911b4/ (дата обращения: 10.09.2021).

большей части ориентированная на аспекты развития собственных арктических территорий, но также учитывающая международные вызовы в регионе. Кроме того, в конце 2020 г. (всего через три года после выхода предыдущего концептуального документа по Арктике ⁴) Норвегия выпустила обновлённую концепцию арктической политики ⁵, оформив в один стратегический документ как направления внешнеполитической деятельности в Арктическом регионе, так и приоритеты внутренней политики по развитию Северной Норвегии. Также, хотя полноценную арктическую стратегию ⁶ в обновлённой редакции финское правительство приняло позднее Швеции, летом 2021 г., важно подчеркнуть, что фактическое обновление арктической политики Финляндии было совершено ещё весной 2017 г., когда страна вступила в двухлетнее председательство в Арктическом совете.

Несомненно, с момента выхода предшествующей арктической стратегии Швеции в 2011 г. проблемы международной политики в Арктическом регионе и его окружении значительно трансформировались. Крымские события 2014 г. породили череду взаимных санкций между Россией и странами Запада. Редкие страны Европейского союза оказались не подвержены социальным проблемам вследствие Европейского миграционного кризиса, начавшегося в 2015 г. Турбулентность внутренних процессов евроинтеграции увенчалась Брекзитом. Новые вызовы международной безопасности и особая позиция США к НАТО в течение последних лет спровоцировали новую конфигурацию сил и приоритетов внутри Североатлантического Альянса [1, Sauer T., с. 215; 2, Koivula T., с. 157–158]. Наконец, фактором развития глобализации в регионе выступили научные данные об ухудшении состояния окружающей среды в Арктике вследствие негативных последствий изменения климата [3, Vox J.E. et al.]. Все эти обстоятельства (в совокупности с приобретающей в течение 2010-х гг. всё более концептуализированные формы арктической политикой Европейского союза) оказали влияние на содержание нового стратегического документа Швеции по Арктике.

Арктическая стратегия 2011 г. и её реализация

По сравнению со многими другими северными странами Европы, Швеция издала свою первую арктическую стратегию несколько позднее, в мае 2011 г. ⁷; тем самым можно отметить, что данный документ возможно рассматривать в том числе как ответ на ранее

⁴ Norway's Arctic Strategy – between geopolitics and social development. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/fad46f0404e14b2a9b551ca7359c1000/arctic-strategy.pdf> (дата обращения: 10.09.2021).

⁵ The Norwegian Government's Arctic Policy. URL: https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/arctic_policy/id2830120/ (дата обращения: 10.09.2021).

⁶ Finland's Strategy for Arctic Policy. URL: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163247/VN_2021_55.pdf (дата обращения: 10.09.2021).

⁷ Норвегия опубликовала стратегию развития Крайнего Севера в 2006 г., дополнив её положения в 2009 г. Основы государственной политики РФ в Арктике были утверждены в 2008 г. Арктическая стратегия Финляндии была принята в июне 2010 г. Арктическая политика Исландии была продекларирована в виде резолюции Альянса в марте 2011 г. Отметим, что арктическая стратегия Дании была выпущена позднее шведской, в августе 2011 г.

опубликованные позиции других европейских государственных акторов в Арктическом регионе. Более того, незадолго до этого, в 2008–2011 гг., политические заявления по отношению к Арктике были представлены в официальных документах руководящих структур Европейского союза: Совета министров ЕС⁸, Еврокомиссии⁹ и Европарламента¹⁰. Таким образом, Швеция, будучи членом Евросоюза, могла усилить свою позицию, транслируя в том числе интересы этого наднационального института в своей первой арктической стратегии (забегая вперёд, отметим, что в тексте этого документа роль ЕС в реализации арктической политики Швеции была раскрыта достаточно сдержанно и фрагментарно).

Приоритеты объявленной арктической политики Швеции охватывали такие сферы, как **окружающая среда и изменение климата** (проведение природоохранных мероприятий, поддержание биоразнообразия и исследовательская деятельность), **экономический рост** (реализация торгового и промышленного потенциала Северной Европы и Арктического региона в целом), **жизнь человека в Арктике** (вопросы здравоохранения и демографии, положение коренных народов). Данный набор направлений политики в Арктике в целом соответствовал ранее заданному другими арктическими странами спектру вопросов развития региона. Более подробно тематические направления шведской арктической стратегии 2011 г. раскрыты на рисунке ниже.



Рис. 1. Основные направления деятельности Швеции в Арктике (согласно арктической стратегии 2011 г.)¹¹.

Внешнеполитические планы, обозначенные в стратегии, главным образом сводились к тезису о том, что Арктика должна оставаться территорией без сильных политических трений. Во исполнение этой цели предполагалось использовать переговорный потенциал уже

⁸ Council of European Union conclusions on Arctic issues. URL: https://webgate.ec.europa.eu/maritimeforum/system/files/arctic_council_conclusions_09_en.pdf (дата обращения: 16.09.2021).

⁹ Communication from the Commission of the European Communities to the European Parliament and the Council "The European Union and the Arctic Region". URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:%20EN:PDF> (дата обращения: 16.09.2021).

¹⁰ European Parliament resolution of 20 January 2011 on a sustainable EU policy for the High North. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0024_EN.html (дата обращения: 16.09.2021).

¹¹ Источник: разработка автора по материалам арктической стратегии Швеции 2011 г.

созданных платформ арктического сотрудничества: Арктического совета и Баренцева сотрудничества. Также были анонсированы планы по реализации арктического трека сотрудничества внутри международных структур более обширной тематической направленности: Северного совета, Европейского союза, Организации Объединённых Наций, а также по линии взаимодействия саамских парламентов Норвегии, Финляндии и Швеции с участием наблюдателей от российских саамов.

Двухуровневая система сотрудничества в Баренцевом регионе рассматривалась как платформа для реализации закреплённых в стратегии приоритетов в области окружающей среды, экономических связей и жизнедеятельности человека в условиях Арктики. Через деятельность внутри Северного совета Швеция намеревалась оказывать содействие проектам Арктического совета и Баренцева сотрудничества за счёт финансируемых Советом министров Северных стран инициатив, направленных на развитие территорий Арктики. В стратегии также подчёркивался переговорный потенциал структур ООН в областях урегулирования территориальных споров в Арктике, охраны окружающей среды, климатической политики, здравоохранения и положения коренных народов. В отношении работы «Арктической пятёрки» Швеция, напротив, предложила прекратить использование подобного переговорного формата, соответствующим образом расширив повестку «Арктической восьмёрки» и легитимизировав положение Исландии, Финляндии и Швеции в этом вопросе (к тому моменту прибрежные страны Арктики уже провели две министерские встречи в 2008 и 2010 гг., утвердив общую позицию по решению территориальных претензий в Арктике [4, Коптелов В.В., с. 193]).

Особый акцент в реализации международной арктической политики Швеции был сделан на усилении политической и институциональной роли Арктического совета, что было, с одной стороны, в ключе генерального тренда арктического сотрудничества, разделяемого большинством стран региона, и с другой стороны, весьма своевременно, учитывая шведское председательство в этом институте в 2011–2013 гг. Важно отметить, что шведская стратегия при стремлении усилить потенциал сотрудничества в сферах хозяйственной деятельности и социальных вопросов также предлагала рассмотреть возможность расширить мандат Арктического совета, включив в него вопросы коллективной безопасности¹², но на практике это предложение не было реализовано.

Программа председательства Швеции в этом международном институте на 2011–2013 гг. предлагала три блока: окружающая среда и климат, человек в Арктике и усиление Арктического совета¹³. Тематические приоритеты внутри этих блоков в целом отражали со-

¹² Sweden's strategy for the Arctic region, с. 19. URL: <https://www.government.se/4ab1ed/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region> (дата обращения: 20.09.2021).

¹³ Sweden's Chairmanship Programme for the Arctic Council 2011–2013. URL: <http://hdl.handle.net/11374/1610> (дата обращения: 20.09.2021).

ответствующие вопросы в шведской арктической стратегии. Таким образом, можно отметить тематическую преемственность повестки председательства Швеции в Арктическом совете с национальной арктической стратегией с оговоркой о том, что вопросы экономического сотрудничества не были выделены в отдельный блок, однако данная тема была раскрыта через акцент на ответственном природопользовании, а также подход к судоходству и добыче полезных ископаемых в Арктике, отвечающий концепции устойчивого развития.

Можно отметить несколько заметных проектов, реализованных в течение шведского председательства. Рабочей группой по реализации программы арктического мониторинга и оценки (AMAP) был выпущен доклад об окислении вод Северного Ледовитого океана. Рабочая группа по предупреждению, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций (EPPR) разрабатывала инициативы, направленные на предотвращение разливов нефти. Проект по проведению комплексной оценки биоразнообразия в Арктике был выполнен рабочей группой по сохранению арктической флоры и фауны (CAFF). Рабочая группа по защите арктической морской среды (PAME) выпустила обзор состояния экосистем Северного Ледовитого океана, а также предложила разработки по использованию экосистемного подхода в управлении проектами в Арктике. Проекты в сфере корпоративной социальной ответственности бизнеса и устойчивого развития компаний, инициативы в сфере здравоохранения в Арктике, программа по адаптации арктических сообществ к меняющимся условиям окружающей среды были предложены Рабочей группой по устойчивому развитию (SDWG). Рабочая группа по устранению загрязнения Арктики (ACAP) реализовала проект по противодействию выбросам фурана и диоксинов на российских промышленных предприятиях, а также по улучшению условий хранения устаревших пестицидов на Севере России (большинство проектов этой рабочей группы реализовывались на территории России)¹⁴. Переговорный потенциал арктического сотрудничества был реализован в виде 16 встреч на высоком уровне, среди которых можно отметить встречу глав природоохранных министерств стран «Арктической восьмёрки» в феврале 2013 г. (с участием представителей коренных народов), а также встречу с представителями Совета министров Северных стран, Совета государств Балтийского моря и Совета Баренцева Евро-Арктического региона в марте 2012 г.

Таким образом, можно заключить, что председательство Швеции в Арктическом совете смогло реализовать поставленные тематические приоритеты и оказалось успешным. Закономерно, что тезисы выступления Министра иностранных дел Швеции К. Бильдта на министерской встрече в Кируне были посвящены проблемам изменения климата и глобальному значению их последствий, мероприятиям по развитию экономических связей в Арктике

¹⁴ Senior Arctic Officials' Report to Ministers (Kiruna, Sweden, 15 May 2013). URL: <http://hdl.handle.net/11374/848> (дата обращения: 23.09.2021).

и институциональному развитию совета¹⁵. Также на этой министерской встрече было принято совместное заявление «Vision for the Arctic». Этот документ предложил участникам Арктического совета реализацию в будущем таких направлений, как приоритет мирного сотрудничества в регионе, природоохранная деятельность, улучшение качества жизни населения Арктики (включая коренные народы), устойчивая экономика и природопользование, научно-образовательное сотрудничество, вопросы комплексной безопасности в Арктике, а также усиление роли Арктического совета как ведущей площадки для арктического диалога¹⁶. Тем самым Швеция смогла обеспечить трансляцию своих национальных арктических приоритетов в международную повестку арктического диалога уже за пределами периода своего председательства в Арктическом совете.

Отмечается, что в целом арктическая политика Швеции после 2013 г. продолжалась в схожем тематическом ключе [5, Eklund N.]. Проекты под эгидой Арктического совета, начатые после окончания шведского председательства, в которых Швеция выступала или продолжает выступать одним из исполнителей, демонстрируют приверженность страны ранее выбранным тематическим приоритетам в арктической деятельности: охране окружающей среды¹⁷, устойчивому развитию¹⁸, социальным вопросам¹⁹.

Одним из шагов по поступательному обновлению повестки арктической политики Швеции можно считать председательство в Совете Баренцева Евро-Арктического региона в 2017–2019 гг. Анализ программы председательства позволяет констатировать, что приоритеты Баренцева сотрудничества, предложенные Швецией на этот период, в целом являлись методичным продолжением тематических приоритетов, обозначенных в национальной арктической стратегии, с учётом регионального измерения БЕАР. В предложенной программе вопросы природоохранных мероприятий были тесно переплетены с климатической повесткой, аспекты экономического сотрудничества были связаны с вопросами комплексной безопасности и устойчивости (в том числе подчёркивалась необходимость развития устойчивого туризма), а социальная сфера охватывала проблемы здравоохранения, академической мобильности, культурного сотрудничества и вовлечения молодёжи. Также можно отметить, что шведское председательство намеревалось сделать Баренцев регион более заметным на

¹⁵ Statements and speeches from the Kiruna Ministerial Meeting, 15 May 2013. URL: <http://hdl.handle.net/11374/1569> (дата обращения: 23.09.2021).

¹⁶ Vision for the Arctic. URL: <http://hdl.handle.net/11374/287> (дата обращения: 23.09.2021).

¹⁷ ACAP project “Demonstration of Rapid Environmental Assessment of Pesticide-Contaminated Sites”. URL: <https://arctic-council.org/projects/demonstration-of-rapid-environmental-assessment-of-pesticides-contaminated-sites/> (дата обращения: 25.09.2021); PAME project “Synthesis Report on Ecosystem Status, Human Impact and Management Measures in the Central Arctic Ocean (CAO)”. URL: <https://www.pame.is/projects-new/ecosystem-approach-to-management/ea-activities/446-synthesis-report-on-ecosystem-status-human-impact-and-management-measures-in-the-central-arctic-ocean-cao> (дата обращения: 25.09.2021).

¹⁸ SDWG project “Arctic Resilience Action Framework (ARAF)”. URL: <https://sdwg.org/what-we-do/projects/arctic-resilience-action-framework-araf/> (дата обращения: 25.09.2021).

¹⁹ SDWG project “Gender Equality in the Arctic”. URL: <https://arcticgenderequality.network/> (дата обращения: 25.09.2021).

карте международных арктических партнёрств через укрепление коммуникации и упорядочивания структур внутри Баренцева сотрудничества²⁰. Рассмотрев итоги шведского председательства в БЕАР, можно подытожить, что деятельность в рамках Баренцева сотрудничества в этот период соответствовала обозначенным в программе приоритетам. Отдельно можно отметить, что по некоторым направлениям был достигнут заметный прогресс: в частности, в 2019 г. были выпущены комплексные рекомендации по вовлечению молодёжи в работу структур Баренцева сотрудничества; также в 2019 г. состоялась встреча министров транспорта стран БЕАР, на которой был одобрен актуализированный Совместный транспортный план Баренцева региона²¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что за почти десять лет с момента принятия первой арктической стратегии Швеция последовательно реализовывала обозначенные в документе направления политики. Проекты в области охраны окружающей среды, улучшения качества жизни в условиях Арктики, устойчивого экономического развития в этот период оставались в фокусе внимания и активности Швеции как во время её председательства в Арктическом совете и Совете Баренцева Евро-Арктического региона, так и в промежуточный этап. Также Швеция усилила коммуникационную и организационную составляющие деятельности этих структур во время своего председательства. Тем не менее, изменившаяся по ряду направлений ситуация в Арктическом регионе, обусловила необходимость принятия обновлённого национального политического документа по Арктике.

Дополненный взгляд на актуальные вызовы

Новая арктическая стратегия Швеции²² была выпущена в сентябре 2020 г. по линии министерства иностранных дел, что подчёркивает ориентацию этого документа на внешнеполитическую деятельность страны в Арктическом регионе. Как мы уже отмечали ранее, обновление арктических концептуальных документов стало определённым трендом в 2019–2021 гг.; в частности, до Швеции в 2019 г. концепции арктической политики были пересмотрены в Канаде²³ и Германии²⁴, а в начале 2020 г. обновлённые основы государственной политики в Арктике утвердили в России, что должно было оказать влияние на спектр поднима-

²⁰ Swedish Chairmanship of the Barents Euro-Arctic Council 2017–2019. URL: <https://www.barentsinfo.fi/beac/docs/SwedishChairmanshipprogram2017-2019.pdf> (дата обращения: 26.09.2021).

²¹ Более подробная информация об итогах председательства Швеции представлена в отчёте: Summary of the priorities and achievements of the Swedish Chairmanship of the Barents Euro-Arctic Council 2017–2019. URL: https://www.barentsinfo.fi/beac/docs/Rapport_2017_2019.pdf (дата обращения: 26.09.2021).

²² Sweden's Strategy for the Arctic Region. URL: <https://www.government.se/4ab869/contentassets/c197945c0be646a482733275d8b702cd/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf> (дата обращения: 30.09.2021).

²³ Canada's Arctic and Northern Policy Framework. URL: <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1560523306861/1560523330587> (дата обращения: 30.09.2021).

²⁴ Germany's Arctic Policy Guidelines. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2240002/eb0b681be9415118ca87bc8e215c0cf4/arktisleitlinien-data.pdf> (дата обращения: 30.09.2021).

емых в стратегии вопросов и набор инструментов для реализации арктической политики Швеции.

Так, приоритетами новой шведской арктической стратегии стали вопросы **международного сотрудничества** в Арктике, обеспечение **безопасности и стабильности** в регионе, **климатическая политика и природоохранная деятельность**, **арктические исследования** (с уклоном в экосистемный мониторинг), **устойчивое развитие экономики** и **повышение качества жизни** населения Арктики. Более детально направления обновлённой арктической политики Швеции представлены на рисунке ниже.



Рис. 2. Приоритеты арктической политики Швеции (согласно арктической стратегии 2020 г.)²⁵.

При внешне кажущемся балансе внутренних и внешнеполитических задач внутри стратегии отметим, что, несмотря на двухкратное увеличение количества приоритетных тем в новом шведском документе по Арктике, предметная направленность этих приоритетов в целом совпадает с предыдущей стратегией. Так, арктическое сотрудничество и проблемы безопасности в регионе (представленные в стратегии 2011 г. в отдельном разделе документа) были преобразованы и внесены как обособленные приоритеты в стратегии 2020 г. Кроме того, необходимость проведения исследований по обширному спектру арктических проблем, включая экологические, экономические и социальные вопросы, уже была отмечена в

²⁵ Источник: разработка автора по материалам арктической стратегии Швеции 2020 г.

стратегии 2011 г. в соответствующих приоритетах; однако этот приоритет действительно заслуживал отдельного внимания в связи с необходимостью реализации Соглашения по укреплению международного арктического научного сотрудничества²⁶, подписанного под эгидой Арктического совета.

Тем не менее, нельзя резюмировать, что новая арктическая стратегия Швеции дублирует свою предыдущую версию. Аргументация каждого выбранного приоритета подкреплена актуализированными данными по состоянию проблем в этой сфере. Кроме того, в обновлённом политическом документе более обширно раскрыт потенциал международного (как многостороннего, так и двухстороннего) сотрудничества и политики в области безопасности. Рассмотрим факторы, способствовавшие акцентированию внимания на этих областях.

Безопасность и сотрудничество в Арктике. Новые роли партнёрств и партнёров

Традиционно предписываемый шведскому правительству фокус на проблемах безопасности (в том числе в Арктическом регионе) не является исследовательским стереотипом. Ещё в стратегии 2011 г. было обозначено, что вопрос безопасности в Арктике встал перед Швецией уже во времена холодной войны, а сквозная цель реализации арктической политики страны заключалась в достижении состояния безопасности в регионе через реализацию обозначенных приоритетов в экономике, окружающей среде и социальной сфере²⁷. В обновлённой арктической стратегии тоже сохраняется генеральный принцип реализации арктической деятельности страны через призму обеспечения безопасности в Арктике. Однако заметим, что в данном политическом документе проблемы обеспечения безопасности рассматриваются более вариативно, дополняя концепцию «жёстких» угроз ответами на вызовы в сфере безопасности человека (реализация человеческого капитала и обеспечение его составляющих)²⁸.

Причиной превалирующего внимания Швеции, уделяемым проблемам безопасности в Арктическом регионе служит комплекс обстоятельств, актуализировавшихся в течение 2010-х гг. Изменение климата в Арктике влияет не только на деградацию местных экосистем, но и провоцирует природные катаклизмы, повышение уровня мирового океана и другие глобальные последствия [6, Palosaari T., Tynkkynen N., с. 91]; данные обстоятельства обуславливают риски для жизни северных сообществ. Кроме того, климатические изменения в Арктике открывают дополнительные возможности для хозяйственной эксплуатации региона:

²⁶ Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation. URL: <http://hdl.handle.net/11374/1916> (дата обращения: 02.10.2021).

²⁷ Sweden's strategy for the Arctic region, с. 14–15, 23. URL: <https://www.government.se/4ab1ed/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region> (дата обращения: 02.10.2021).

²⁸ Khorrami N. Sweden's New Arctic Strategy: Change and Continuity in the Face of Rising Global Uncertainty. URL: <https://www.thearcticinstitute.org/sweden-new-arctic-strategy-change-continuity-face-rising-global-uncertainty> (дата обращения: 04.10.2021).

становятся более доступными для извлечения полезные ископаемые, животные и растительные ресурсы Арктики, увеличивается навигационный период арктического судоходства [7, Crépin A.-S., Karcher M., Gascard J.-C.]. Важно отметить, что вследствие облегчённого доступа к месторождениям углеводородов на Севере может серьёзно измениться ситуация на мировом энергетическом рынке, но также возрастают риски возникновения экологических проблем в связи с потенциальными разливами нефти, увеличением объёмов судоходства и другими связанными причинами.

Рост экономической привлекательности арктических ресурсов также обуславливает повышение интереса неарктических стран и транснациональных корпораций к региону. Характерно, что по итогам шведского председательства в Арктическом совете на министерской встрече в Кируне статус наблюдателя совета был дан пяти азиатским странам, а также Италии (всего течение 2010-х гг. этот статус получили семь стран). Так, вследствие включения новых легитимных игроков в арктическую политику постепенно меняется геополитическая ситуация в Арктике.

Последовательное расширение в последние годы военного присутствия России и сил НАТО в регионе [8, Sergunin A.] детерминирует присутствие в новой арктической стратегии Швеции тезисов о стремлении страны к военному сотрудничеству в Арктике по линии NORDEFCO (что закономерно в силу важности Северного совета для Швеции) и НАТО (что является необходимостью, учитывая членство ряда арктических стран в альянсе) [9, Воронов, К.В., с. 36–37]. Учитывая традиционную для страны политику нейтралитета, чёткое акцентирование военного сотрудничества в Арктике в стратегическом документе является новшеством в арктической политике Швеции. Можно отметить, что усилению военной риторики в тексте обновлённой стратегии способствовали и события за пределами Арктического региона, среди которых крымский кризис и хронические конфликты Швеции и России, связанные с пересечением государственной границы в Балтийском регионе. Также подчеркнём, что на политические тезисы Швеции по вопросам безопасности в Арктике могли повлиять изданные в США и Франции арктические стратегии вооружённых сил²⁹.

Таким образом, учитывая представленный спектр вызовов безопасности в Арктическом регионе, становится очевидно, что основным инструментом, на который Швеция делает ставку в арктической политике, — это консолидация своей позиции с другими дружественными странами. Разумеется, что в форматах многостороннего сотрудничества это направление будет главным образом проявляться в координации Швецией своей арктической политики с другими членами Северного совета. В формате двусторонних отношений для обеспе-

²⁹ В 2019 г. Министерство обороны США выпустило новую арктическую стратегию. В 2020 г. была выпущена арктическая стратегия Военно-воздушных сил США. Аналогичный документ разрабатывается Военно-морскими силами США. В 2019 г. арктическую стратегию приняло Министерство обороны Франции.

чения безопасности в Арктике для Швеции ключевую роль играют США. Подобный подход был обозначен в стратегии 2011 г. и продолжает фигурировать в обновлённом документе 2020 г.

Отдельно можно обозначить определённую эволюцию роли Европейского союза в арктической политике Швеции. Так, в дополнение к ранее продекларированному стремлению Швеции реализовывать в Арктическом регионе положения общей внешней политики и политики безопасности ЕС появился новый тезис — о Евросоюзе как одном из стратегических партнёров Швеции в национальной арктической политике. Кроме того, шведское правительство намерено поддерживать планы ЕС по вхождению в Арктический совет в качестве наблюдателя. Учитывая эти обстоятельства и недавний выход Великобритании (страны с собственной арктической политикой) из Европейского союза, представляется, что ЕС постарается усилить реализацию своей арктической политики через Швецию. Вместе с тем возникает отдельный вопрос: сможет ли экономика Северной Швеции, зависящая в том числе от лесной и горнорудной промышленности, полностью вписаться в новую политику углеродной нейтральности Евросоюза?

Также обновлённая шведская арктическая стратегия присваивает статусы стратегических партнёров Швеции по арктической политике Канаде и Германии. С Канадой Швеция рассчитывает укрепить взаимодействие в рамках Арктического совета. Германия для Швеции привлекательна как стратегический партнёр, поскольку обе страны разделяют приверженность к верховенству права в мировой политике, имеют схожие позиции в реализации политики обороны и выступают за реализацию повестки дня в области устойчивого развития.

Говоря о роли партнёрств в арктической политике Швеции, нельзя не затронуть вопрос обновлённого статуса Арктического совета в связи с принятием в мае 2021 г. на министерской сессии в Рейкьявике Стратегического плана Арктического совета на 2021–2030 годы³⁰. Внедрение первого в своём роде долгосрочного руководства к действию для этой международной структуры является крайне важным, поскольку в развитии министерских деклараций (оценивавших прогресс Арктического совета за последние два года и одобрявших планы рабочих групп на несколько лет вперёд) этот план обозначает установку на предметное сотрудничество участников совета в десятилетнем периоде.

Стратегический план предлагает реализацию ряда мер для достижения семи стратегических целей в Арктике, охватывающих сферы изменения климата, состояния экосистем и биоразнообразия, устойчивого социального и экономического развития, обмена знаниями и укрепления Арктического совета. Закономерно предположить, что практический смысл принятия такого стратегического документа под эгидой Арктического совета заключается в том, что легитимной деятельностью в Арктике (как арктических, так и неарктических акторов) от-

³⁰ Arctic Council Strategic Plan 2021-2030. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2601> (дата обращения: 21.11.2021).

ныне будет считаться та, которая учитывает положения этого стратегического плана. В этом контексте актуальные приоритеты арктической политики Швеции (будь то вопросы климата и устойчивого развития или проблемы арктических исследований) находят своё отражение в каждой цели, поставленной в стратегическом плане Арктического совета. В частности, можно отметить, что в своей национальной арктической стратегии Швеция тоже делала акцент на необходимости усилить роль и влияние Арктического совета, тем самым создаются предпосылки для укрепления институционального компонента системы безопасности в Арктике.

Заключение

Стратегические документы и реализация политики Швеции в Арктике создали определённый образ страны, которая, с одной стороны, является участником различных форматов арктического сотрудничества, а с другой стороны, решительно стремится обеспечить национальную безопасность в Арктическом регионе. Несмотря на то, что эти политические векторы не являются противоположными, шведское правительство регулярно оказывается перед дилеммой арктического сотрудничества: как можно последовательно реализовывать меры по улучшению состояния международного Арктического региона и при этом полноценно сотрудничать с (потенциальными) соперниками среди других арктических стран (например, Россией) или других стран, присутствующих в Арктике (например, Китаем)?

После принятия новой арктической стратегии, которая подтвердила ранее выбранные приоритеты национальной арктической политики, Швеция продолжила реализацию своей деятельности в Арктике в том же ключе. Так, по линии Арктического совета Швеция продолжает участвовать в реализации проектов, соответствующих приоритетам новой арктической стратегии³¹. Также шведский регион Вестерботтен, несмотря на пандемию Covid-19, в 2019–2021 гг. в тесном сотрудничестве с Норвегией (как председателем Совета Баренцева Евро-Арктического региона) успешно реализовал программу председательства в Баренцевом региональном совете; на встрече совета в октябре 2021 г. в Тромсё губернатор Вестерботтена Х.Х. Кнутссон весьма доброжелательно передала председательство губернатору Ненецкого автономного округа Ю.В. Бездудному.

Таким образом, мы можем констатировать, что, несмотря на периодическую смену сил в национальном правительстве, стратегические приоритеты и реализация арктической политики Швеции сохранились и смогли адаптироваться к изменившимся в течение 2010-х гг. внешним условиям. В каком-то смысле на современном этапе глобального арктического диалога мы можем охарактеризовать Швецию как умеренного арктического консерватора, верного своим базовым принципам, но готового скорректировать выбранные установки вследствие общего изменения арктической системы. Примером подобной корректировки можно обозначить усиление роли Евросоюза в арктической политике страны. Так, раньше

³¹ Arctic Council projects. URL: <https://arctic-council.org/fr/projects/> (дата обращения: 07.10.2021).

Швеция содействовала формированию арктической повестки ЕС и в целом поддерживала арктический вектор политики Евросоюза [10, Biedermann R., с. 179], но не была агентом её непосредственной реализации; сегодня же Швеция рассматривает себя в том числе как более активного транслятора арктических приоритетов ЕС.

В арктической стратегии 2011 г. было отмечено сходство позиций Швеции и Финляндии по многим вопросам арктической политики. Однако стоит отметить, что в течение 2010-х гг. арктическая деятельность Финляндии трансформировалась в сторону лидерства в отдельных областях, связанных с экономикой и инновациями в Арктике. В новой стратегии Швеция ставит похожие задачи, рассчитывая стать лидером области «умных» инвестиций и инновационных решений для горнорудной промышленности в Арктике ³².

Необходимо отметить и определённую тематическую гармонию между приоритетами арктической стратегии Швеции и целями Стратегического плана Арктического совета на 2021–2030 гг., ввиду чего прослеживается потенциал приверженности Швеции деятельности Арктического совета как ключевого элемента системы безопасности в регионе.

Примечательно, что при всей обеспокоенности Швеции проблемами безопасности по какой-то причине в актуальной арктической стратегии не уделяется внимания такому важному инструменту «мягкой силы» во внешней политике, как формирование региональной идентичности. Тем более, данное направление является одним из стратегических приоритетов Совета государств Балтийского моря ³³, прослеживается в рамках Баренцева сотрудничества [11, Cambou D., Neninen L., с. 20–22]. Кроме того, де-факто Швеция использует в своей внешней политике в отношении других арктических стран некоторые инструменты «мягкой силы». Среди них — «Шведский институт» (географически направлен на европейские страны постсоветского пространства и Польшу), который поддерживает проекты в областях гражданского общества, инноваций, безопасности, регионального развития, энергетики, охраны окружающей среды, здравоохранения и в социальной сфере ³⁴. Кроме того, действует Шведско-Карельский информационный бизнес-центр, который организует проекты регионального сотрудничества между Вестерботтенем и Республикой Карелия и активно взаимодействует с Советом министров Северных стран (в последние годы также реализует проекты в сфере культурного обмена, социальных вопросов, устойчивого развития, управления природными ресурсами и отходами, содействует некоммерческим организациям, работающим в областях культуры, образования и информации ³⁵).

³² Khorrami N. Sweden's New Arctic Strategy: Change and Continuity in the Face of Rising Global Uncertainty. URL: <https://www.thearcticinstitute.org/sweden-new-arctic-strategy-change-continuity-face-rising-global-uncertainty> (дата обращения: 08.10.2021).

³³ Regional Identity // Council of the Baltic Sea States. URL: <https://cbss.org/our-work/regional-identity/> (дата обращения: 09.10.2021).

³⁴ Events and projects // Swedish Institute. URL: <https://si.se/en/events-projects/> (дата обращения: 09.10.2021).

³⁵ Activity reports // Swedish (Västerbotten) Karelian Business and Information Centre. URL: <https://skbic.ru/en/reports/> (дата обращения: 09.10.2021).

Конечно, в реализации арктической политики Швеции с 2020 г. можно отметить и моменты, вызывающие вопросы. На министерской встрече Совета Баренцева Евро-Арктического региона, состоявшейся в 26 октября 2021 г. в Тромсё, собрались все министры иностранных дел ключевых стран БЕАР, кроме Анн Линде, которая в этот день принимала участие в семинаре, организованном по линии НАТО в Стокгольме и направила на встречу своего заместителя³⁶. Данный выбор шведского МИДа, тем не менее, также вписывается в шведскую концепцию обеспечения безопасности в Арктике через различные форматы сотрудничества.

Отметим также, что амбициозная и напрашивавшаяся для шведской арктической политики задача по предложению коллективного инструмента для переговоров по вопросам военного присутствия и безопасности в Арктике не была вынесена в приоритеты в новой национальной арктической стратегии. Не был этот спектр вопросов (немаловажных для геополитической ситуации в Арктике) внесён и в план деятельности Арктического совета на ближайшее десятилетие. Поэтому на современном этапе Швеция вероятно не изменит своё положение в диспозиции арктических стран, последовательно придерживаясь ранее выбранных приоритетов.

Список источников

1. Sauer T. Rough Times Ahead for NATO / Security and defence in Europe. Advanced sciences and technologies for security applications. Ed. by J. Ramírez, J. Biziewski. Springer, Cham, 2020. Pp. 245–254. DOI: 10.1007/978-3-030-12293-5_18
2. Koivula T. Carry that weight: assessing continuity and change in NATO's burden-sharing disputes // Defense & Security Analysis. 2021. No. 37 (2). Pp. 145–163. DOI: 10.1080/14751798.2021.1920092
3. Box J.E., Colgan W.T., Christensen T.R., Schmidt N.M. et al. Key indicators of Arctic climate change: 1971–2017 // Environmental Research Letters. 2019. No. 14 (4). 045010. DOI: 10.1088/1748-9326/aafc1b
4. Коптелов В.В. Арктическая стратегия Швеции // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества / Под. ред. И.С. Иванова. Т. 1. Москва: Аспект Пресс, 2013. С. 191–196.
5. Eklund N. The Swedish chairmanship: foresight and hindsight in Arctic activism: Methods and protocols / Leadership for the North. Ed. by D.S. Nord. Springer, Cham. 2019. Pp. 71–88. DOI: 10.1007/978-3-030-03107-7_5
6. Palosaari T., Tynkkynen N. Arctic securitization and climate change / Handbook of the Politics of the Arctic. Ed. by L.C. Jensen, G. Hønneland. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. 2015. Pp. 87–104. DOI: 10.4337/9780857934741.00013
7. Crépin A.-S., Karcher M., Gascard J.-C. Arctic climate change, economy and society (ACCESS): Integrated perspectives // Ambio. 2017. No. 46. Pp. 341–354. DOI: 10.1007/s13280-017-0953-3
8. Sergunin A. Thinking about Russian Arctic council chairmanship: Challenges and opportunities // Polar Science. 2021. Vol. 29. 100694. DOI: 10.1016/j.polar.2021.100694
9. Воронов К.В. Северные страны и Россия: «неприкосновенный запас» прочности двусторонних отношений // Современная Европа. 2021. № 1. С. 33–40. DOI: 10.15211/soveurope120213340

³⁶ Big blow for Barents Council as Swedish FM skips meeting with Lavrov in Tromsø to host NATO seminar. URL: <https://thebarentsobserver.com/en/life-and-public/2021/10/lavrov-barents-cooperation-demonstrates-persistent-immunity-changing> (дата обращения: 24.10.2021).

10. Biedermann R. Adapting to the changing Arctic? The European Union, the Nordics, and the Barents Governance Mosaic // *Journal of Contemporary European Studies*. 2020. No. 28. Pp. 167–181. DOI: 10.1080/14782804.2019.1693352
11. Cambou D., Heninen L. The Barents Region, a society with shared security concerns in the Arctic / *Society, environment and human security in the Arctic Barents Region*. Ed. by K. Hossain, D. Cambou. Routledge. 2018. Pp. 19–34. DOI: 10.4324/9781351171243

References

1. Sauer T. Rough Times Ahead for NATO. In: *Security and Defence in Europe. Advanced Sciences and Technologies for Security Applications*. Ed. by J. Ramírez, J. Biziewski. 2020, pp. 245–254. DOI: 10.1007/978-3-030-12293-5_18
2. Koivula T. Carry That Weight: Assessing Continuity and Change in NATO's Burden-Sharing Disputes. *Defense & Security Analysis*, 2021, no. 37 (2), pp. 145–163. DOI: 10.1080/14751798.2021.1920092
3. Box J.E., Colgan W.T., Christensen T.R. et al. Key Indicators of Arctic Climate Change: 1971–2017. *Environmental Research Letters*, 2019, no. 14 (4). 045010. DOI: 10.1088/1748-9326/aafc1b
4. Koptelov V.V. Arkticheskaya strategiya Shvetsii [Arctic Strategy of Sweden]. In: *Arkticheskiy region: Problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva* [Arctic Region: Problems of International Cooperation]. Moscow, Aspect Press, 2013, vol. 1, pp. 191–196. (In Russ.)
5. Eklund N. The Swedish Chairmanship: Foresight and Hindsight in Arctic Activism: Methods and Protocols. *Leadership for the North*. Ed. by D.S. Nord. 2019, pp. 71–88. DOI: 10.1007/978-3-030-03107-7_5
6. Palosaari T., Tynkkynen N. Arctic Securitization and Climate Change. *Handbook of the Politics of the Arctic*. Ed. by L.C. Jensen, G. Hønneland. 2015, pp. 87–104. DOI: 10.4337/9780857934741.00013
7. Crépin A.-S., Karcher M., Gascard J.-C. Arctic Climate Change, Economy and Society (ACCESS): Integrated Perspectives. *Ambio*, 2017, no. 46, pp. 341–354. DOI: 10.1007/s13280-017-0953-3
8. Sergunin A. Thinking about Russian Arctic Council Chairmanship: Challenges and Opportunities. *Polar Science*, 2021, vol. 29, 100694. DOI: 10.1016/j.polar.2021.100694
9. Voronov K.V. Severnye strany i Rossiya: «neprikosnovennyi zapas» prochnosti dvustoronnikh otnosheniy [The Nordic Countries and Russia: an Untouchable Reserve of Strength to Maintain Bilateral Relations]. *Sovremennaya Evropa* [Contemporary Europe], 2021, no. 1, pp. 33–40. DOI: 10.15211/soveurope120213340
10. Biedermann R. Adapting to the Changing Arctic? The European Union, the Nordics, and the Barents Governance Mosaic. *Journal of Contemporary European Studies*, 2020, no. 28, pp. 167–181. DOI: 10.1080/14782804.2019.1693352
11. Cambou D., Heninen L. The Barents Region, a Society with Shared Security Concerns in the Arctic. *Society, Environment and Human Security in the Arctic Barents Region*. Ed. by K. Hossain, D. Cambou. 2018, pp. 19–34. DOI: 10.4324/9781351171243

Статья поступила в редакцию 01.11.2021; одобрена после рецензирования 16.11.2021;
принята к публикации 24.11.2021

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.