

МЕЖДУНАРОДНЫЕ УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ АРКТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ РОССИИ¹

INTERNATIONAL FRAMEWORK FOR IMPLEMENTATION OF RUSSIA'S ARCTIC STRATEGY



Криворотов А.К.

Кандидат экономических наук, доцент Кафедры управления инновациями Одинцовского филиала Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД Российской Федерации, член Международной арктической ассоциации социальных наук, e-mail: krivorotov@starlink.ru

Krivorotov A.K.

Candidate of economic science (Ph.D.), Assistant Professor at the Innovation Management Department of the Odintsovo branch of the Moscow State Institute of International Relations (University) under the Russian Ministry of Foreign Affairs, member of the International Arctic Social Science Association, e-mail: krivorotov@starlink.ru

Аннотация. Арктическая стратегия России до 2035 г., официальное утверждение которой началось с принятием в марте 2020 г. Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике,

настроена на мирное взаимовыгодное сотрудничество с зарубежными странами на благо жителей самого Севера. Однако, международная обстановка в Арктике с 2019 г. прогрессирующе осложняется,

¹ Статья написана по материалам, подготовленным для выступления автора в Дискуссионном клубе на тему «Международная составляющая Стратегии развития Арктики до 2035 года. Возможности и угрозы» (Москва, Проектный офис развития Арктики и Фонд поддержки публичной дипломатии им. А. М. Горчакова, 16 июня 2020 г.)

прежде всего из-за стремления США проецировать в регион свою линию на конфронтацию с КНР и Россией, а также под влиянием пандемии коронавируса COVID-19, приведшей к общему обострению борьбы за влияние в мире. В этих условиях актуальными среднесрочными задачами России

Annotation. The Russian Arctic Strategy through 2035, which started to get an official framing in March 2020 with the adoption of the Foundations of the Russian State Policy in the Arctic, aims at a peaceful win-win cooperation with foreign nations to the benefit of the northerners themselves. However, the international situation in the Arctic has deteriorated increasingly since 2019, mainly due to the U.S. attempts to project its confrontational line versus China

Ключевые слова: Россия, Арктика, стратегия, государственная политика, модернизация, Арктический совет, COVID-19.

При планировании и фактическом осуществлении любых действий России в Арктике, даже не адресованных зарубежным государствам, необходимо учитывать их международный контекст.

Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ), при всей её масштабности, внутриполитической значимости для нашей страны и известной самодостаточности, безусловно, не является изолированным пространством. В географическом, историко-культурном и геополитическом отношениях глобальное Заполярье представляет собой целостный динамичный макрорегион мирового развития, который только страдает от попыток его жесткого «растаскивания по национальным квартирам». В хозяйственном отношении АЗРФ глубоко интегрирована в мировую экономику, в частности, через экспортные поставки добываемого на Севере топлива и сырья, внешнетор-

говые и транзитные грузоперевозки, инвестиционное и научно-техническое сотрудничество.

Настоящая статья ставит целью охарактеризовать некоторые масштабные тенденции современного мирового развития, задающие внешние «рамки» для реализации российской стратегии в Арктике, и вытекающие отсюда актуальные национальные задачи.

Арктическая стратегия: новые внутренние и международные аспекты

Прежде всего, несколько замечаний собственно о стратегическом месте в ней видятся место Арктической зоны в России и место самой России в глобальной Арктике. Отметим, что Основы государственной политики

видятся завершение разработки целостной стратегии, творческое и успешное проведение Председательства в Арктическом совете (2021–2023 гг.), глубокая научно-техническая модернизация с опорой на собственные разработки, повышение экономической эффективности освоения Севера.

and Russia to the region, plus in the aftermath of the COVID-19 pandemic, which enhanced a generally intensified global struggle for power. Under the circumstances, Russia's relevant mid-term goals seem to include a completed designing of a holistic Strategy, a creative and successful Chairmanship in the Arctic Council (2021-2023), a profound technological modernization based on national R&D efforts and an increased economic efficiency of the northern development.

Key words: Russia, Arctic, strategy, state policy, modernization, Arctic Council, COVID-19

Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, утверждённые Президентом России 5 марта 2020 г. [1], содержат ряд существенных уточнений по сравнению с предыдущим, первым в своем роде, документом 2008 г. [2] (для краткости будем далее называть их соответственно «Основы-2020» и «Основы-2008»).

Безусловно, анализ был бы полнее после принятия остальных документов, совместно формирующих национальную стратегию в Арктике – закона о развитии предпринимательства в АЗРФ, новых версий собственно правительственной стратегии и госпрограммы. Однако, уже сейчас можно выделить несколько новых моментов.

Прежде всего, в Указе об утверждении Основ-2020 недвусмысленно заявлено, что он принят в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Фе-



дерации» [3]. Таким образом, наконец решён положительно вопрос о включении Арктики в систему стратегического планирования, что явно не было очевидно для ранее курировавшего её Минэкономразвития, судя по предлагавшимся им в 2016-2017 гг. проектам федерального закона о социально-экономическом развитии АЗРФ [4]. Данный факт следует оценивать как признак желания политического руководства страны взять вопросы АЗРФ под прямой контроль, причём с чётко определёнными целевыми показателями и мониторингом их исполнения.

В Основах госполитики несколько усилился формальный уклон в сторону обеспечения национальной безопасности. Свою роль здесь могли сыграть и процедурные причины: это единственная сфера, где, согласно ст. 17 упомянутого Закона, документы стратегического планирования принимаются не Правительством, а Президентом (за исключением ежегодного послания Федеральному Собранию). Для самих северян данное обстоятельство скорее является позитивным, поскольку автоматически относит всё развитие АЗРФ к вопросам национальной безопасности, которые, как показывает практика, финансируются стабильнее социально-экономических.

Помимо прочего, в Основах-2020 сформулированы не только внутренние угрозы развитию Арктики, но и, впервые, вызовы, порождаемые недружественными действиями других государств.

По своему реальному содержанию, однако, Основы-2020 не делают упора на военно-политические аспекты, а, напротив, намного сильнее профилируют человеческое измерение Арктики – вопросы социальной безопасности, уровня жизни, занятости, экологии. Кратно (с 3 до 15 раз) увеличилось число упоминаемых проблем коренных малочисленных народов, проживающих на территории АЗРФ, включая поддержку их международных контактов.

Новые подходы видны уже в формулировке основных национальных интересов России в Арктике. Если в Основах-2008 их было выделено четыре, то Основы-2020 перечисляют шесть, причём с серьёзным переносом акцентов:

- на первое место выдвинут ранее не заявленный интерес – обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации (что вполне соответствует и общему жанру документа, и, увы, тенденциям внешнеполитической обстановки в регионе);

- второе место, как и прежде, отдано сохранению Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнёрства;

- на третьем месте стоит обеспечение высокого качества жизни и благосостояния населения АЗРФ (в Основах-2008 отсутствовало);

- развитие АЗРФ в качестве стратегической ресурсной базы оказалось перемещено с первого на четвёртое место и дополнено требованием рационального её использования;

- как и ранее, особо выделено развитие Северного морского пути в качестве национальной транспортной коммуникации Российской Федерации, но теперь поставлена задача её конкурентоспособности на мировом рынке;

- экологический интерес оказался смещён с третьего на шестое место, но сформулирован несравненно масштабнее и глубже. Если в Основах-2008 упоминалось лишь «сбережение уникальных экологических систем Арктики» (что могло даже толковаться узко, применительно лишь к особо охраняемым территориям), то Основы-2020 говорят об охране окружающей среды в Арктике в целом и о защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов.

Таким образом, новая стратегия России в Арктике представляется документом, в существенно большей степени обращённым к интересам жителей АЗРФ, и сохранившим конструктивный миролюбивый дух. Россия объективно заинтересована в широком взаимовыгодном международном сотрудничестве и в своей Арктической зоне, и в решении общепланетарных проблем Севера.

Международная обстановка: конец «арктической исключительности»

С сожалением приходится, однако, признать, что за последние полтора года политическая ситуация в мировой Арктике серьёзно осложнилась.

После окончания Холодной войны уровень международной напря-

жённости в Арктике почти три десятилетия оставался необычно низким. Бывшие потенциальные противники резко снизили объёмы своего военного присутствия в Заполярье, сосредоточившись на более южных регионах (пространство бывшего СССР, Балканы, Афганистан, Сирия и др.). В Арктике наблюдался невиданный рост прикладного трансграничного сотрудничества по вопросам охраны окружающей среды, научных исследований, интересов коренных народов, развития коммуникаций и др. Регион покрылся сетью деятельных международных организаций, среди которых особое место занимает Арктический совет (АС). Эти позитивные процессы до последнего времени оставались практически незатронутыми ростом напряжённости в других частях Земли, что породило популярную концепцию «арктической исключительности» [5]. К примеру, даже в условиях резкого осложнения отношений России с Западом с 2014 г. все арктические государства:

— продолжали успешно взаимодействовать в рамках АС и по линии береговых служб,

— заключили соглашения о научном сотрудничестве в Арктике,

— заключили соглашения о предотвращении нерегулируемого промысла в центральной части Северного Ледовитого океана.

Однако, начиная с 2018 г., в выступлениях отдельных американских адмиралов стали проскальзывать попытки проецировать на Арктику конфронтационную логику, а с Министерской встречи АС в Рованиеми в мае 2019 г. это стало официальной политикой США. Накануне заседания Госсекретарь М. Помпео выступил с получившей широкую известность речью, где обвинил Россию в «агрессивном поведении» и выразил подозрения в наличии скрытых военных задач у китайского присутствия в Арктике [6]. Сама встреча впервые завершилась без принятия итогового совместного заявления из-за несогласия американской делегации с его климатическими целями.

Вскоре после этого, в июне 2019 г., Минобороны США утверди-

ло свою новую Арктическую стратегию, заявленной целью которой стало «ограничение возможностей для Китая и России использовать регион в качестве коридора для соперничества, добиваясь своих целей враждебными или насильственными действиями» [7].

Строго говоря, о масштабной ремилитаризации Арктики говорить не приходится. Немногочисленные, но широко пропагандируемые мероприятия в регионе (включая, например, силы давно назревшее решение Президента США Д. Трампа о строительстве четырёх дизельных ледоколов) вполне вписываются в общий контекст военного строительства сторон и не воссоздают, даже приблизительно, уровня противостояния начала 1980-х гг. В то же время, негативный общеполитический фон, взгляд Администрации США на Арктику как на ещё одну сферу противостояния с Россией и глобального сдерживания КНР, сопровождаемый жёстким давлением на союзников, безусловно, осложняют достижение конструктивных результатов. При этом вполне очевидно, что в случае победы демократов на президентских выборах в США эта линия будет только усилена по идеологическим соображениям.

Влияние пандемии COVID-19 на глобальную экономику и политику

Несмотря на отдельные вспышки заболевания (например, в гренландской столице Нууке или на нефтегазовых промыслах российского Севера), глобальная пандемия COVID-19 не нанесла, к счастью, крупного ущерба непосредственно Заполярье. Однако его, конечно, не обошли стороной общемировые тенденции.

Хотя всё человечество борется с общим врагом — коронавирусом — методы и тактика этой борьбы серьёзно различаются от страны к стране, оставаясь не унифицированными даже в рамках Евросоюза.

Фактически имеет место возрастание роли национальных государств, которое, наряду с резким сокращением мирового товарооборота, массовыми ограничениями международной мобильности граждан и серьёзным уроном репутации ВОЗ, стало тяжёлым ударом по глобализации в её традиционном варианте.

В ближайшие годы следует, видимо, ожидать фрагментации мирового хозяйственного пространства и интенсификации глобальной конкуренции, где важную роль будет играть эффективность различных национальных моделей борьбы с пандемией и последующего экономического восстановления. В политической сфере это будет выражаться в обострении межгосударственных противоречий, причём главным источником напряжённости, видимо, станут США как государство, наиболее пострадавшее от COVID-19, наиболее зависящее от успеха либеральной глобализации и, как показали беспорядки 2020 г., глубоко нестабильное внутренне. Президентская избирательная кампания будет лишь дополнительно побуждать всех кандидатов демонстрировать решимость в защите национальных интересов.

Основное внимание США будут привлекать КНР, как их глобальный конкурент, и Россия как возрождающаяся влиятельная военная держава. Применительно к Арктике это будет означать дальнейшее усиление курса на пресечение попыток Китая закрепиться в регионе и продолжение попыток изоляции России, сопровождаемые нажимом на североамериканских союзников. Весьма вероятно новая эскалация санкций против обоих государств (напомним, что эмбарго на поставки в Россию оборудования для поиска и добычи нефти и газа на арктическом шельфе действует уже с 2014 г.). В условиях пандемии наша страна, как с горечью отмечал Министр иностранных дел С. В. Лавров в статье для китайской *Global Times*, убедилась, что и перед лицом общего вызова ряд стран действуют по «закону джунглей», вплоть до «унизительных запретов обращаться к России за медико-гуманитарным содействием» [8].



В разгар борьбы с коронавирусом произошли также два знаменательных события, подчеркнувших насущную необходимость модернизации российской экономики (включая АЗРФ): резкое падение цен на нефть с последовавшей, тяжёлой для нашей страны обновлённой сделкой ОПЕК+ и успешный запуск космического корабля Crew Dragon, подорвавший монополию России на пилотируемые запуски. При этом внешние условия для такой модернизации объективно усложняются.

Среди других эффектов пандемии, значимых для Арктики, следует особо назвать два побочных результата ограничений мобильности граждан, введённых в большинстве стран. Во-первых, из-за сокращения выбросов CO₂ в атмосферу в ЕС, России, КНР существенно и быстро улучшилась экологическая обстановка. Этот факт, безусловно, будет активно использоваться сторонниками «низкоуглеродного перехода» и приведёт к обострению глобальных дебатов по климатической политике. С этой точки зрения реализация Основ-2020, сильно ориентированных на рост до-

бычи углеводородов и производства СПГ в АЗРФ, может подвергаться растущему давлению извне. Во-вторых, массовый переход на дистанционную работу и расширение сферы компьютерного наблюдения придали ещё больший импульс процессам цифровизации, весьма актуальной для малонаселённых регионов Арктики. Эти процессы не прекратятся и после победы над пандемией.

Задачи арктической политики России в современных условиях

В свете изложенных мировых тенденций, перечислим (не в порядке значимости) несколько направлений работы России в Арктике, представляющихся наиболее актуальными в среднесрочной перспективе.

В сфере внутренней политики скорейшее завершение формирования эффективной системы управления Арктической зоной России, включая весь корпус стратегических документов. Следует с

глубоким удовлетворением отметить необычно транспарентный, открытый характер подготовки Основ-2020, широкое взаимодействие разработчиков с научными, деловыми и общественными кругами самих северян. Данный позитивный опыт необходимо развивать и далее, не допустив, в частности, выхолащивания позитивных моментов Основ-2020 в документах более низкого уровня и, главное, в практической политике Правительства.

В сфере внешней политики — подготовка и успешное проведение Председательства России в Арктическом совете (2021-2023 гг.). Не стоит скрывать, что уже наблюдались попытки его сорвать, хотя это нанесло бы серьёзный ущерб не только нашей стране, но и деятельности АС в целом, особенно после скандальной встречи в Рованиеме и нынешнего исландского Председательства, из-за пандемии вынужденно проходящего «полувиртуально». Россия должна предложить миру яркую, нестандартную повестку в Арктике, самобитные решения мировых проблем с опорой на свой, не имеющий равных в мире, многовеко-

вой северный опыт. При этом, чтобы находиться в русле мировых трендов, дальнейшего усиления требуют вопросы положения коренных жителей и климатической политики. В области двусторонних связей предметом особого внимания должно стать выстраивание сбалансированной линии взаимодействия с США и КНР, учитывая обострение их отношений, в том числе по арктическим вопросам.

В сфере экономического развития — ускоренная модернизация национального научного, промышленного и транспортного потенциала, причем с опорой преимущественно на цифровые и иные уникальные технологии собственной разработки. Хорошим примером здесь может служить обновление атомного ледокольного флота страны и наращивание перевозок по СМП.

Вопросом принципиального характера представляется повышение экономической эффективности национального присутствия в Арктике. К сожалению, в последнее десятилетие ставка делалась на крупномасштабные дорогостоящие проекты, осуществляемые либо государственными ведомствами (Росморпорт, Минобороны и др.), либо госкомпаниями, либо частными инвесторами, но с помощью масштабных налоговых льгот и иного субсидирования из бюджета (как в случае «Ямала СПГ»).

При всей значимости мегапроектов, насущно необходимо, особенно в условиях дешёвой нефти и бюджетных ограничений, диверсифицировать формы и методы нашей работы в АЗРФ, с опорой на инновационные решения и широкое привлечение частного бизнеса, в том числе малого и среднего, а также иностранных инвестиций. Успехи России в мирном, открытом для сотрудничества освоении Арктики станут не только рычагом повышения благосостояния северян, но и самым мощным аргументом в поддержку её активной внешней политики.

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 5 марта 2020 г. № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» [Электронный ресурс] // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003050019> (дата обращения: 18.03.2020).
2. Указ Президента Российской Федерации от 18 сентября 2008 года № Пр-1969 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» // Российская газета. 2009. 30 марта.
3. Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.
4. Криворотов А. К. Проблемы законодательного обеспечения развития Арктической зоны России // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2018. № 2. С. 4-15.
5. Капюля Й., Миккола Х. Современная Арктика встречается с мировой политикой: переосмысление арктической исключительности в эпоху неопределённости // GlobalArctic Handbook. Чам: Спрингер, 2019. С. 153-169.
6. Джонсон С., Ротон Л. Помпео: Россия «агрессивна» в Арктике, за работой Китая тоже нужно следить. Рейтер, 06.05.2019 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.arctictoday.com/pompeo-russia-is-aggressive-in-arctic-chinas-work-there-also-needs-watching> (дата обращения: 08.01.2020).
7. Министерство обороны США. Арктическая стратегия. Доклад Конгрессу, июнь 2019 года. Вашингтон: Канцелярия заместителя министра обороны по политике, 2019. – С. 5.
8. Статья Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова о ситуации в мире в контексте пандемии коронавируса для китайской газеты «Глобал Таймс», Москва, 28 мая 2020 года [Электронный ресурс] // URL: https://www.mid.ru/diverse/-/asset_publisher/zwl2FuDbhJx9/content/stat-a-ministra-inostrannyh-del-rossijskoj-federacii-s-v-lavrova-o-situacii-v-mire-v-kontekste-pandemii-koronavirusa-dla-kitajskoj-gazety-global-tajms (дата обращения: 17.06.2020).

Literature

1. Decree by the President of the Russian Federation of March 5, 2020 No. 164 'On the Foundations of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic through 2035' [Electronic resource] // [URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202003050019> (accessed 18.03.2020) (in Russ.).
2. Decree by the President of the Russian Federation of September 18, 2008 No. Pr-1969 'On the Foundations of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic through 2020 and beyond' // Rossiyskaya gazeta. 30.03.2009 (in Russ.).
3. Federal Law of June 28, 2014 No. 172-FZ 'On Strategic Planning in the Russian Federation' // Sobranie zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii. 2014. No. 26 (Part I). Title 3378 (in Russ.).
4. Krivorotov A. K. Legislative issues of developing the Russian Arctic Zone // Sever i rynek. 2018. No. 2. P. 4-15 (in Russ.).
5. Käpylä J., Mikkola H. Contemporary Arctic Meets World Politics: Rethinking Arctic Exceptionalism in the Age of Uncertainty / In: The GlobalArctic Handbook. Cham: Springer, 2019. P. 153-169.
6. Johnson S., Wroughton L. Pompeo: Russia is 'aggressive' in Arctic, China's work there also needs watching. Reuters, 06.05.2019 [Electronic resource] // URL: <https://www.arctictoday.com/pompeo-russia-is-aggressive-in-arctic-chinas-work-there-also-needs-watching> (accessed 08.01.2020).
7. The U.S. Department of Defense. Arctic Strategy. Report to Congress, June 2019. Wash.: Office of the Under Secretary of Defense for Policy, 2019. P. 5.
8. Foreign Minister Sergey Lavrov's article about the world amid the coronavirus pandemic for Chinese newspaper Global Times, Moscow, May 28, 2020 [Electronic resource] // URL: https://www.mid.ru/en/web/guest/ukraine/-/asset_publisher/HfLxJk512xvu/content/id/4139447 (accessed 17.06.2020).