

# ПРОБЛЕМЫ АРКТИКИ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВ РЕГИОНА: ОПЫТ 2022 ГОДА

## STRATEGIC PRIORITIES OF ARCTIC STATES NATIONAL POLICY

Сидяков Д. Ю.

Криворотов А. К.

Sidyakov D. Yu.

Krivorotov A. K.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Арктика, стратегии, Дания, США, национальные приоритеты, милитаризация

### KEY WORDS:

Arctic, Denmark, United States, national priorities, militarization.

### АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены недавно принятые Стратегия внешней политики и политики безопасности Дании (январь 2022 г.) и Национальная стратегия США для Арктического региона (октябрь 2022 г.). Показано, что Дания стремится защищать национальные интересы, включая активное позиционирование в Арктике в условиях достаточно жестких внутри- и внешнеполитических противоречий: с одной стороны, это набирающие популярность сепаратистские настроения гренландской автономии, с другой – растущее соперничество США и Китая за влияние на Гренландию. В этих условиях, провозглашая в своей новой стратегии стремление развивать общерегиональное сотрудничество в рамках Арктического совета, Дания одновременно подчеркивает значимость укрепления на Севере собственного оборонного потенциала, союзнических отношений с США и НАТО. Соображения атлантической солидарности, очевидно, перевешивают: в условиях обострения международной обстановки 2022 г. Дания наряду с другими западными странами торпедировала работу Арктического совета. Перспективы экономического развития Гренландии и обещанного принятия новой арктической стратегии страны остаются при этом неясными. Администрация Байдена в новой арктической стратегии США во многом содержательно продолжает линию Б. Обамы, заданную в первой редакции стратегии в 2013 г.: приоритет отдается соображениям национальной безопасности и внешней политики, обеспечению лидерства США в регионе. Однако общая тональность документа стала значительно более наступательной, выдержана в духе конфронтации с Россией и КНР. Кроме того, добавлены еще две базовых опоры арктической политики: климат и, что необычно для Демпартии США, экономическое развитие Аляски (хотя последнее по-прежнему понимается достаточно избирательно и противоречиво). Общей негативной тенденцией рассмотренных документов является четко заявленное желание широко вовлекать в Арктику НАТО, исключая Россию из процесса решения глобальных проблем региона, что необходимо будет учитывать при реализации российской арктической стратегии.

### ABSTRACT

The article reviews the recent Danish Foreign and Security Policy Strategy (adopted in January 2022) and the U.S. National Strategy for the Arctic Region (October 2022). We demonstrate that Denmark strives to promote its national interests, including notably an active positioning in the Arctic, under rather rigid domestic and foreign policy constraints. It faces, on the one hand, rise of secessionist moods in the Greenlandic autonomy and, on the other, a growing U.S. – China rivalry over influence on Greenland. Under the circumstances, in its new strategy Denmark declares a desire to develop broad regional cooperation within the Arctic Council, while also highlighting the importance of its increased defense capabilities in the North as well as maintaining the alliance with the U.S. and NATO. The Atlantic solidarity is clearly predominant: under the increased international tensions in 2022, Denmark stalled the Arctic Council activities together with other Western nations. Prospects of Greenlandic economic development and of adopting the expected new edition of the national Arctic strategy remain unclear.

President Joe Biden's Administration in its new American Arctic strategy largely follows the path set by Barak Obama in his first version of 2013, with the priority attained to national security and foreign policy interests, ensuring U.S. leadership in the region. But the overall tone of the strategy is much more offensive, stressing confrontation with Russia and China. Besides, it reinforces the Arctic policy with two new pillars: the climate and, rather strange for the U.S. Democrats, Alaskan economic development (although still within a rather selective and unsure approach).

Both documents share a common negative trend of an outspoken desire to involve NATO in the Arctic, while excluding Russia from resolving the common regional problems. Russia will have to reflect this in implementing its own Arctic strategy.

**СИДЯКОВ Д. Ю.**

Студент 4-го курса бакалавриата Международного института энергетической политики Одинцовского филиала Московского государственного института международных отношений (МГИМО) МИД России.

—  
[sidyakov.d@odin.mgimo.ru](mailto:sidyakov.d@odin.mgimo.ru)

**Sidyakov D. Yu.**

4th year undergraduate student International Institute of Energy Policy, Odintsovo Branch of the Moscow State Institute of International, Relations (MGIMO University) under the Russian Ministry of Foreign Affairs.

—  
[sidyakov.d@odin.mgimo.ru](mailto:sidyakov.d@odin.mgimo.ru)

**КРИВОРОТОВ А. К.**

К.экон.н., доцент кафедры управления инновациями Одинцовского филиала МГИМО МИД России.

—  
[krivorotov@starlink.ru](mailto:krivorotov@starlink.ru)

**Krivorotov A. K.**

PhD in Economics, Assistant Professor, Innovation Management Department of the Odintsovo branch of MGIMO, member of the International Arctic Social Science Association.

—  
[krivorotov@starlink.ru](mailto:krivorotov@starlink.ru)

**К**ардинальные изменения 2022 года в мировой политике серьезно затронули и Арктику. Страны Запада «поставили на паузу» сотрудничество в рамках Арктического Совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона, свернув экономические, научные и гуманитарные контакты на Севере. Швеция и Финляндия начали процесс вступления в блок НАТО, который в итоге будет включать все зарубежные арктические страны. Россия ответила масштабными мероприятиями по укреплению северных рубежей, адаптации экономики своей Арктической зоны к многочисленным санкциям, переориентации приоритетов внешнеторгового и инвестиционного сотрудничества на Восток. Одновременно с этим оживились внерегиональные «игроки» (как европейские, так и азиатские), увидев в изменившейся мировой обстановке новые возможности для более активного позиционирования в Арктике.

Однако если общеполитические подходы заинтересованных сторон очерчены достаточно четко, то их воплощение в стратегические документы, очевидно, потребует большего времени, необходимого для углубленного осмысления происходящего и выработки детализированных планов. Кроме того, Россия, Швеция, Норвегия и Финляндия приняли свои действующие арктические стратегии совсем недавно, в 2020–2021 гг. Тем больший интерес представляют принятые в 2022 г. политические документы двух других стран региона, Дании и США. Ограниченный объем статьи не позволяет привести их детальный анализ, поэтому сосредоточимся на международных и экономических аспектах.

**Дания:**

**сложности**

**арктического выбора**

**М**инуло уже два года, как завершился период реализации Стратегии Королевства Дания в отношении Арктики на 2011–2020 гг. [1]. МИД страны на своем сайте подтверждает разработку нового документа, но конкретных сроков не называет. По нашему предположению, одной из причин задержки могла стать сложность согласования подходов с датскими заморскими автономиями — Фарерскими островами и особенно Гренландией. У последней сильны настроения в пользу государственного отделения, однако в последние годы внешнеполитическая обстановка вокруг острова заметно усложнилась (особенно после знаменитой просьбы Д. Трампа к Дании «продать» его Америке). США, в том числе и при Байдене, оказывают на обе части королевства мощный политический нажим, чтобы не допустить на остров китайских

инвесторов; пожалуй, именно Гренландия и Исландия оказались сейчас на острие арктического противостояния двух великих держав.

Образовавшийся вакуум был частично заполнен принятой в январе 2022 г. Стратегией внешней политики и политики безопасности Дании [2], в которой значительное место отведено Арктике и конкретно Гренландии. В данном случае центральное правительство не было сдержано согласованиями — международные вопросы целиком находятся в его компетенции — но в тексте неоднократно подчеркивается необходимость тесного взаимодействия по ним между тремя частями Королевства. Объяснение вполне очевидно: реально опасаясь дезинтеграции страны, Копенгаген всемерно стремится избегать ситуаций, при которых автономии чувствовали бы себя обойденными. В частности, в состав национальной делегации в Арктическом совете обязательно включаются гренландцы.

Документ предусматривает пять ключевых направлений дипломатии: ценности, безопасность, климат, миграции и экономика. Помимо прочего, отмечается, что «абсолютно важнейшей частью усилий Королевства в Арктике» является сохранение в регионе низкого уровня напряженности. Дания готова работать над этим совместно с партнерами по Арктическому совету, разрешая при этом все территориальные споры на основе Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Эти положения хорошо соотносились с подходами России, которая также активно выступает за укрепление роли Арктического совета как единственной структуры по вопросам организации деятельности в Арктике, где представлены интересы как арктических государств, так и организаций коренных народов Севера.

В то же время в новой стратегии правительство Дании сообщает о выделении полутора миллиардов датских крон (свыше 210 млн долл. США) на техническое переоснащение Вооруженных сил страны в Арктике, настоятельно подчеркивает первостепенную значимость взаимодействия в Арктике с главными союзниками — США и Канадой, а также, в отличие от прежней редакции, со структурами НАТО. Любопытно, что многократно упомянутый в новой стратегии Евросоюз, членом которого Дания (правда, без Гренландии) является с 1973 г., в контексте Арктики не фигурирует вообще — судя по всему, страна не желает еще более «интернационализировать» эту проблематику.

Как показали события 2022 г., пронатовская ориентация имеет для Дании определяющее значение. Спустя всего полтора месяца после утверждения новой стратегии Дания вместе с остальными странами Запада торпедировала работу Арктического совета исходя из необходимости его милитаризации.

А летом этого же года Дания урегулировала многолетний территориальный спор с Канадой за крохотный необитаемый остров Ханс близ Гренландии, даже породивший уникальный феномен «алкогольной дипломатии» — раз в несколько месяцев остров посещали делегации то одной, то другой страны, водружая на нем свой флаг и оставляя своим «партнерам» на память бутылку, соответственно, канадского виски или датского аквавита. Теперь же, сплотившись против России, два старых соперника оперативно решили дело миром. Другое дело — шельф центральной части Северного Ледовитого океана (включая полюс), претензии на который выдвинули и обе эти страны, и Россия. Здесь Российской Федерации, видимо, придется столкнуться со сплоченным и жестким противодействием арктических соседей.

Однако если внешнеполитические приоритеты Дании оказались расставлены очень четко, то в экономической сфере остается много нерешенных вопросов. США всемерно препятствуют китайским инвестициям в Гренландии, но сами вкладывать деньги не торопятся. Островитяне, в свою очередь, остро нуждаются в экономическом подъеме, но за последние два года убедились, что в случае обретения независимости великие державы явно «не оставят их в покое». Эти обстоятельства придают грядущей арктической стратегии Датского королевства особый интерес.

#### **США: курс на лидерство и конфронтацию**

**О**собого внимания заслуживает Национальная стратегия США для Арктического региона [3], принятая 7 октября 2022 года и закрепившая уже вполне сложившуюся расстановку сил в мире, а также эволюцию подходов к Арктике внутри Демократической партии.

По сравнению с первой редакцией стратегии, которую утвердил еще Б. Обама в 2013 году [4], новый документ отличается гораздо более широким охватом целей и наступательными формулировками, недвусмысленно призывая Соединённые Штаты к лидерству в регионе. Три основных направления работы, определенные Обамой (безопасность, управление и международное сотрудничество), оказались у его однопартийца Джо Байдена сведены в два «столпа» арктической деятельности и дополнены еще двумя: усилия в сфере климатических изменений и охраны природы, а также устойчивое экономическое развитие. При практической реализации стратегии Администрация намерена придерживаться пяти принципов: консультации, координация и соуправление с племенами и общинами коренных жителей Аляски; углубление отношений с союзниками и партнерами; планирование долгосрочных инвестиций;

развитие межсекторальных коалиций и инновационных идей; согласованность подходов всех государственных органов на базе надежной объективной информации.

В стратегии, рассчитанной на период до 2032 года, отсутствуют какие-либо количественно определенные ориентиры, а обозначены лишь рамочные условия, приоритеты и общие задачи внешней и внутренней политики. По своему характеру и предназначению документ сопоставим с Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года [5]. В целом система стратегического планирования в США не предполагает жёсткой привязки к конкретным показателям эффективности и результативности, ключевым метрикам и динамике развития отдельных отраслей. Суть планирования заключается в определении государством приоритетов и перспективных направлений развития для последующего выстраивания совместной деятельности с администрациями штатов, общественными структурами и бизнес-сообществом [6].

Общей основой для разработки стратегических документов в США является Стратегия национальной безопасности [7], что очень хорошо заметно при анализе внешнеполитических опор новой арктической стратегии. Деятельность России и КНР в Заполярье описывается в ней исключительно в контексте угроз для США, прежде всего военных, требующих сдерживания и противодействия; выражается надежда, что санкции против России сдержат экономическое развитие ее Севера. В документе указано, что межправительственное сотрудничество с Россией по линии Арктики в обозримом будущем практически невозможно. Параллельно с этим, ставятся цели активизации взаимодействия с союзниками страны по НАТО и партнёрами в Арктике. Посол по особым поручениям МИД России Н. В. Корчунов на пресс-конференции в конце октября 2022 г. заявил, что политика США в Арктике настораживает, поскольку концептуально направлена на сдерживание других стран, «а сотрудничество всех арктических государств уходит на второй план» [8].

Включение в новую арктическую стратегию климатической и, шире, экологической «опоры» вполне объяснимо. Скорее уж достойно удивления, почему этого ранее не сделал Б. Обама, учитывая высокую значимость проблематики климатических изменений для американских демократов и в целом для западных лидеров (свежий пример — отчет о глобальных рисках за 2022 год, опубликованный группой Всемирного экономического форума [9]). Многие известные учёные и за рубежом, и в нашей стране (например, Почётный президент Русского географического общества, д.геогр.н. гляциолог В. М. Котляков) скептически относятся к такой политизации, считая долгосрочные колебания глобальной температуры естественным свойством природной системы Земли [10], но приоритетная роль климатических проблем для мировой политики — объективный факт. Много внимания уделяет ей лично Джо Байден, уже в первые месяцы своего президентства вернувший США в Парижское соглашение и созвавший глобальный саммит по климату.

В новой стратегии приводится тревожная цифра: свыше 60% поселений коренных жителей Аляски находятся под угрозой из-за изменений климата. Администрация США намерена в сотрудничестве с племенными общинами, властями и общественностью штата работать над сокращением выбросов, смягчением антропогенной нагрузки на окружающую среду, улучшать научное понимание проблемы и сохранять арктические экосистемы.

Гораздо интереснее, что в число столпов включена экономическая деятельность в Арктике, к которой Б. Обама, особенно в конце своего второго срока, относился крайне негативно. Нынешняя Администрация готова ее развивать (причем вновь подчеркнуто сотрудничество с партнерами США), но приоритеты заявлены весьма четко: инфраструктура, сфера услуг населению, возобновляемая энергетика, добыча «критических минералов», туризм и экономика знаний. Столь популярная в российской Арктике нефтегазовая промышленность явно не в почете: Байден в первый же день президентства приостановил все новые начинания на Аляске. Сейчас он готов разрешить запуск только одного проекта (Уиллоу), но экологические активисты стремятся и его, по сути, похоронить [11].

#### Краткие выводы

**К**ак показывает наш анализ, несмотря на глобальный характер большинства арктических проблем, каждое государство региона подходит к ним с учетом своих национальных приоритетов, общих внешне- и внутривнутриполитических вызовов. В Национальной стратегии США в Арктическом регионе превалирует линия на глобальное и всестороннее американское лидерство – в политике, военном потенциале, науке, климатической повестке, экономике и др. В датской внешнеполитической стратегии на Арктику спроецированы общие национальные приоритеты – поиск самостоятельной роли в мире при одновременном укреплении союзнических отношений с США, сохранение и защита целостности страны.

Общей настораживающей особенностью обоих рассмотренных документов является антироссийская направленность (притом что датская стратегия принята еще до февральских событий 2022 года) и четко заявленное желание вовлекать в арктические дела НАТО, причем и в политическом, и в сугубо военном отношении. И «в теории», и на практике эта линия превалирует над стремлением решать арктические проблемы силами всех стран региона, включая Россию. Этот подход откровенно контрпродуктивен, учитывая, что на Российскую Федерацию приходится примерно половина населения и половина береговой линии мировой Арктики – о чем, кстати, прямо заявляют западные ученые и организации коренных народов. Но такова реальность, с которой России, видимо, придется иметь дело достаточно долго.

В то же время, как показала практика 2022 г., любая арктическая стратегия – лишь рамочный документ, который может применяться и претворяться в жизнь весьма широко и творчески. В этой связи мы не склонны преувеличивать значения этих во многом декларативных документов. Главное для России – вести себя в Арктике так, чтобы вызывать заслуженное уважение и желание сотрудничать даже у критически настроенных партнеров.

1. Дания, Гренландия и Фарерские острова. Стратегия Королевства Дания в отношении Арктики на 2011–2020 гг. Копенгаген: Министерство иностранных дел Дании, 2011. 58 с.
2. Стратегия внешней политики и политики безопасности. Копенгаген: Министерство иностранных дел Дании, 2022. 59 с.
3. Национальная стратегия для Арктического региона. Вашингтон: Белый дом, 2022. 15 с.
4. Национальная стратегия для Арктического региона. Вашингтон: Белый дом, 2013. 13 с.
5. 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: 18.09.2022).
6. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования (часть 2) / А.В. Клименко [и др.]. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. 40 с.
7. Стратегия национальной безопасности. Вашингтон: Белый дом, 2022. 47 с.
8. Швайковский А. МИД: Россию настораживает новая стратегия США по Арктике // Российская газета [Электронный ресурс]. 31.10.22 // URL: <https://rg.ru/2022/10/31/mid-rossiiu-nastorazhivaet-novaia-strategiia-ssha-po-arktike.html> (дата обращения: 29.12.2022).
9. Отчёт о глобальных рисках за 2022 год // Всемирный экономический форум, 2022. 117 с.
10. 90 лет Почётному президенту РГО Владимиру Котлякову // Официальный сайт Русского географического общества [Электронный ресурс]. // URL: <https://kotlyakov.rgo.ru/> (дата обращения: 6.11.2022).
11. Длуhy Дж.А. Экоактивисты добиваются от администрации Байдена свертыывания 8-миллиардного нефтяного проекта в Арктике [Электронный ресурс] // [URL: <https://worldoil.com/news/2022/12/20/activists-pressure-biden-administration-to-cut-8-billion-oil-project-in-the-arctic/> (дата обращения: 18.03.2020).
1. Denmark, Greenland and the Faroe Islands: Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011–2020. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2011. 58 p.
2. Foreign and security policy strategy 2022. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2022. 59 p.
3. National Strategy for the Arctic region. Washington, D.C.: White House, 2022. 15 p.
4. National Strategy for the Arctic region. Washington, D.C.: White House, 2013. 13 p.
5. 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 18.09.2022) (in Russ.).
6. Actual experience of foreign countries on the development of state systems of strategic planning (Part 2) / A.V. Klimentko [et al.]. Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics, 2016. 40 p.
7. National Security Strategy. Washington, D.C.: White House, 2022. 47 p.
8. Shvaykovskiy A. Russian Foreign Ministry: Russia is anxious about the new US strategy for the Arctic // Rossiyskaya Gazeta [Electronic resource]. 31.10.22 // URL: <https://rg.ru/2022/10/31/mid-rossiiu-nastorazhivaet-novaia-strategiia-ssha-po-arktike.html> (accessed: 12.29.2022).
9. The Global Risks Report 2022 // World Economic Forum, 2022. 117 p.
10. Vladimir Kotlyakov, Honorary President of the Russian Geographical Society, turns 90 years // Official website of the Russian Geographical Society [Electronic resource]. // URL: <https://kotlyakov.rgo.ru/> (accessed: 6.11.2022).
11. Dlouhy J.A. Activists pressure Biden administration to cut \$8-billion oil project in the Arctic [Electronic resource] // [URL: <https://worldoil.com/news/2022/12/20/activists-pressure-biden-administration-to-cut-8-billion-oil-project-in-the-arctic/> (accessed 18.03.2020).