

УДК 338.2(985)

*Регион: экономика и социология, 2013, № 1 (77), с. 3–22*

## **ПРИОРИТЕТЫ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКИХ РЕГИОНОВ**

**В.С. Селин, Е.П. Башмакова**

*Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина  
Кольского научного центра РАН*

*Статья подготовлена при финансовой поддержке Программы фундаментальных исследований РАН «Роль пространства в модернизации России: природный и социально-экономический потенциал», Российского гуманитарного научного фонда (проект № 12-32-06001) и Министерства образования и науки РФ (проект № 2012-1.2.1.-000-3002-007)*

### **Аннотация**

Дан анализ стратегических документов приарктических стран по освоению ресурсов Арктики. Выявлены совпадения и различия в стратегиях, целях, приоритетах и направлениях развития этих стран в Арктике. Рассмотрены возможности использования партнерства и сотрудничества в освоении Арктики и институты, являющиеся важнейшими в транснациональном регулировании на пространстве Арктики. Показаны позитивные и негативные тенденции в действиях по развитию российского арктического сектора.

**Ключевые слова:** Арктика, Арктический совет, углеводородные ресурсы, транспортный потенциал, транснациональное партнерство, Северный

морской путь, стратегия, национальные интересы, безопасность, законодательство

### **Abstract**

The paper analyses the strategic documents on the development of natural resources adopted by subarctic countries. This allows us to identify what coincidences and differences in the strategies, goals, priorities and trends can be observed in different countries. The paper considers the opportunity of applying partnership and cooperation to the Arctic development, and what institutions could be regarded as those of the most valuable for transnational regulation in the Arctic. We also present what positive and negative trends can be observed in the Arctic policy carried out by the Russian Federation.

**Keywords:** the Arctic, Arctic Council, hydrocarbon resources, transportation potential, transnational partnership, the North Sea Route, strategy, national interests, security, legislation

В XXI в. тенденции и проблемы политики, проводимой в отношении Арктики, обсуждаются особенно часто. Такой интерес к этому региону вызван несколькими причинами. Прежде всего, речь идет об углеводородных ресурсах, значение которых обусловлено целой группой факторов. Во-первых, наблюдается устойчивый рост энергопотребления в мире в целом. Во-вторых, запасы эффективных месторождений Северного и Норвежского морей относительно исчерпаны, а в арабских странах нестабильная политическая ситуация. При этом запасы нефти и газа на арктических территориях и акваториях значительны: по газу они могут составить около 30% общемировых запасов, по нефти – около 13%. Кроме того, на рост интереса к природным ресурсам Арктики влияют прогнозы потепления климата (см., например, [1, 2]), особенно в северных широтах, что позволяет рассматривать северные и арктические акватории как реальные транспортные магистрали для сокращения сроков доставки грузов на мировом рынке.

Все вместе взятое означает, что ресурсы Арктики, прежде труднодоступные для освоения по соображениям рентабельности, могут все активнее вовлекаться в глобальный экономический оборот и играть все большую роль на мировых рынках. Но не только ресурсная со-

ставляющая влияет на усиление интереса к Арктике и не все мировое сообщество рассматривает этот регион исключительно с позиций экономических. Многие исследователи оценивают Арктику и как стратегический территориальный и экологический резерв всего человечества, и как реактор всемирной погоды, и как регион, имеющий огромное этническое, культурное и даже цивилизационное значение.

Интерес к Арктике привел к тому, что все приарктические страны разработали и приняли на государственном уровне программные документы, выражающие их намерения в освоении Арктического региона. В России в 2008 г. разработаны Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, в 2009 г. – Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 г., в 2011 г. – подпрограмма «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации на 2012–2020 гг.»<sup>1</sup>. Норвегия в 2008 г. утвердила Стратегию правительства Норвегии в северных регионах, которая в 2011 г. была дополнена программой «Северные регионы – перспективы и решения». В 2009 г. разработаны Стратегия Исландии в арктическом регионе, Директива по арктической политике США, стратегический документ «Северная стратегия Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее», Стратегия Королевства Дания в отношении Арктики на 2011–2020 гг. [3–7].

Рассмотрим и сравним арктические стратегии пяти наиболее влиятельных арктических государств: Дании, Канады, Норвегии, России и США.

В программном документе Норвегии «Северные регионы: перспективы и решения» [3] сформулированы основные цели и стратегические приоритеты развития страны до 2030 г., главные из которых – «знания, активность и присутствие».

Под «знаниями» подразумевается, что Норвегия ставит перед собой цель играть ведущую роль в развитии знаний о Севере, для Севера

---

<sup>1</sup> Два последних документа пока не приняты. Основы государственной политики в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу утверждены Указом Президента РФ от 18 сентября 2008 г. № Пр-1969, но в открытой печати не опубликованы.

и на Севере. Стратегия развития северных регионов определяет знания как ядро приоритетного развития этих регионов. «Активность» предполагает, что Норвегия должна играть ведущую роль в области создания основных ценностей на Севере, передовым образом осуществлять управление окружающей средой и ресурсами Севера. Для этого требуется тесное взаимодействие национальных, региональных и местных органов власти, деловых кругов и соответствующих научных кругов. «Присутствие» означает, что необходимо обеспечить присутствие норвежского государства во всех уголках территории страны, в норвежских северных морских районах посредством политики сохранения населения в северных регионах, создания ценностей, осуществления управления, создания рабочих мест и развития культуры в северной Норвегии как с участием гражданского населения, так и через присутствие Вооруженных сил.

Кроме того, разработано и включено в программный документ 15 стратегических инициатив по всем направлениям развития северных регионов. Среди этих инициатив наиболее актуальны, на наш взгляд, следующие:

- углубление и обновление сотрудничества с Россией, поскольку отношения с восточным соседом – основной фактор норвежской политики на Севере;
- освоение ресурсов, повышение судоходной активности, использование дополнительных транспортных путей и возможностей, открывающихся в связи с изменением климата;
- формирование контуров нового нефтегазового района с учетом прогнозов наличия больших запасов углеводородов в Баренцевом море и перспектив, которые открывает Договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане (2010 г.);
- признание принципов международного морского права, что позволило урегулировать почти все спорные вопросы, касавшиеся разграничения акваторий с другими странами;
- создание системы сотрудничества с арктическими и североевропейскими странами как на двусторонней основе, так и в рамках многосторонних структур – Совета Баренцева/Евроаркти-

ческого региона, Арктического совета, Совета министров северных стран, «Северного измерения»;

- членство в НАТО, что является важным вкладом в стабильность и предсказуемость отношений с ближайшими соседями и составляет основу политики безопасности.

Норвегия единственная из всех приарктических стран предполагает освоение Арктики не только в географическом и экономическом, но также в идеологическом пространстве и, соответственно, охрану не только географических и экономических, но также культурно-идеологических границ. Норвежское государство формирует условия для студентов и ученых из России для обучения и осуществления научных исследований в учебных заведениях северной Норвегии. В частности, для российских студентов выделено 196 стипендий. Поощрение получения образования и проведения научных исследований в определенной стране является традиционной геополитической технологией внедрения необходимых базовых ценностей в сознание студентов и исследователей. Норвегия на эти цели выделила более 700 млн норвежских крон. Таким образом, Норвегия активно готовится использовать в борьбе за свои интересы в Арктике так называемую «мягкую» силу, не снимая, однако, с повестки дня и развитие силы «жесткой». Очевидно, что России стоит оценить норвежский опыт и включить использование «мягкой» силы в свою арктическую доктрину.

12 января 2009 г. была опубликована Директива по арктической политике США [4, 8]. В документе говорится, что «в Арктике США имеют широкие фундаментальные интересы в сфере национальной безопасности и готовы действовать независимо либо в союзе с другими государствами по защите этих интересов». Для США выгодна максимальная реализация принципа свободы мореплавания и хозяйственной деятельности в Арктике, поскольку США не участвуют в конвенции ООН по морскому праву, дающей возможность оформить претензию в спорных ситуациях, касающихся раздела шельфа. Официально заявленные американские интересы можно сгруппировать в несколько категорий:

- военно-стратегические интересы: ПРО и раннее предупреждение, развертывание наземных и морских средств для стратеги-

ческой переброски сил в Арктику, стратегическое сдерживание, ведение морских операций, свобода навигации и перелетов. Именно для защиты этих интересов США при необходимости готовы действовать в одностороннем порядке;

- интересы внутренней безопасности: предупреждение террористических атак или других преступных действий, усиливающих уязвимость США в арктической зоне;
- политико-экономические интересы: расширение американского экономического присутствия при одновременной демонстрации морского могущества. США намерены не только защищать свои права в исключительной экономической зоне, но и осуществлять «надлежащий контроль» над прилегающей акваторией. Высшим национальным приоритетом названы также свобода трансарктических перелетов и свобода мореплавания применительно ко всей Арктике, включая Северный морской путь, который проходит вдоль территории России. Но США – не единственная страна, заинтересованная в интернационализации Северного морского пути<sup>2</sup>.

Таким образом, США в арктической стратегии оставляют за собой право не только действовать в одностороннем порядке, но и осуществлять контроль над пространствами Арктики за пределами юридически обоснованных разграничительных линий.

В развитие положений упомянутой Директивы в октябре 2009 г. была опубликована Арктическая дорожная карта для ВМС США, содержащая пятилетний план по расширению морских операций в Арктике. Одной из целей дорожной карты названо обеспечение вооруженных сил системами оружия, обнаружения, связи и управления, а также другими объектами военной и гражданской инфраструктуры, адаптированными к условиям Арктики. Дорожная карта предусмат-

---

<sup>2</sup> Свою стратегию в отношении использования Северного морского пути начинает разрабатывать и Китай. Таяние арктических льдов открывает Китаю новые торговые пути. Путь из Шанхая в Гамбург вдоль российского побережья становится на 6400 км короче традиционного маршрута. В выступлениях китайских чиновников и ученых звучит призыв к полярным странам отказаться от «интересов прибрежных стран» в пользу «интересов всего человечества».

ривает создание оперативно-тактического соединения по изучению последствий изменения климата для стратегических целей и определения характера морских операций в Арктике. В фокусе внимания находятся также постоянный мониторинг угроз безопасности интересам США, изучение возможностей ближайших конкурентов в Арктике, анализ действий и мотиваций всех государственных и негосударственных участников арктической политики. Важной частью является организация военно-научных исследований.

Положения арктической стратегии США последовательно реализуются в практической политике. Об этом говорят планы по увеличению военной спутниковой группировки США, нацеленной на Арктику.

Противоречия (явные и скрытые) между Россией и США в вопросах Арктики существуют в нескольких областях. В частности, как и многие другие государства, США стремились к тому, чтобы статус Севморпути стал международным, но 28 июля 2012 г. был принят закон № 132-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» [9]. Россия закрыла этот вопрос, определив статус СМП как национальный.

По-разному Москва и Вашингтон относятся к ведущей региональной организации – Арктическому совету. Если Россия заинтересована в расширении его полномочий, то в Директиве 2009 г. прямо говорится, что США считают Совет только форумом для обсуждения и выступают против придания ему статуса международной организации, вырабатывающей обязательные для исполнения решения.

С другой стороны, США всячески поддерживают активизацию НАТО в Арктике, фактически выталкивая оттуда другие международные организации (Арктический совет и Совет Баренцева/Евроарктического региона), в которых США не участвуют. При существующем характере отношений между Россией и НАТО такие шаги могут повлечь негативные последствия для нашей страны, не имеющей в Арктическом регионе надежных союзников.

До тех пор пока США не ратифицируют Конвенцию ООН по морскому праву, сохраняется возможность обострения споров с Россией по разграничительным линиям в арктических морях и по границе

шельфа. США негативно относятся к попыткам России расширить зону своего шельфа за счет хребта Ломоносова и поднятия Менделеева. В 2001 г. под давлением Госдепартамента на Комиссию ООН по границам континентального шельфа российская заявка была отклонена. Россия, в свою очередь, не ратифицировала договор с США о разграничительной линии в Беринговом море.

Сотрудничество следует ожидать только на тех направлениях, где США не обойтись без российского участия. В частности, это касается мер по обеспечению безопасности морских и авиационных перевозок в арктических широтах, о чем в мае 2011 г. государства – члены Арктического совета подписали соглашение. Каждая из стран взяла обязательство создать силы и средства для обеспечения безопасности в своем сегменте и для оперативного обмена информацией.

Намечается масштабное сотрудничество в освоении ресурсов Арктической зоны России. Российская компания «Роснефть» и американская «Эксон-Мобил» в апреле 2012 г. подписали соглашение о сотрудничестве по геологоразведке и разработке залежей нефтегазовых ресурсов в Карском море. Совместный проект ведут также «Роснефть» и американская компания «Коноко-Филлипс» в Ненецком АО, где разрабатывается перспективное Ардалинское месторождение. Ожидается увеличение инвестиций в этот проект с американской стороны.

Еще одно направление двустороннего сотрудничества – развитие трансарктических маршрутов для авиаперелетов, что предполагает совершенствование инфраструктуры связи и сопровождения, модернизацию действующих и строительство новых аэропортов на территории России. Этот сегмент рынка авиаперевозок считается самым быстрорастущим.

Обоюдовыгодным было и остается сотрудничество США и России в научном исследовании Арктики и природоохранной деятельности в регионе. На этом направлении Россия может использовать свой ледокольный флот и поделиться богатым опытом арктических экспедиций.



В военно-политическом аспекте в отношениях Вашингтона и Москвы назрело укрепление мер взаимного доверия в отношении Арктики в военно-политической области. К таким мерам следует отнести взаимное предупреждение о планах передвижения сил военных флотов в «чувствительных» зонах, ограничение военного присутствия в Арктике.

Можно отметить, что в арктической стратегии США в отличие от стратегий других стран наиболее явно прослеживается силовая составляющая, демонстрируется стремление к единоличному лидерству в Арктике.

В стратегическом документе «Северная стратегия Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее» [6] отмечается, что канадский сектор Арктики по своей величине (25%) уступает только российскому (40%). Канада входит в пятерку так называемых «официальных» арктических государств (помимо нее это США, Россия, Дания и Норвегия). Согласно современному международному праву, эти государства имеют преимущественные юридические основания для экономического освоения прилегающего арктического шельфа.

Основной интерес для Канады представляет перспектива разработки нефтегазовых месторождений. Наряду с традиционными месторождениями нефти и газа в прибрежной зоне канадской Арктики находятся огромные запасы гидрата метана. Если будет налажена его промышленная добыча, то этих запасов хватит на несколько сотен лет. Однако до сих пор около трети разведанных запасов нефти и газа здесь не используется. Пока еще не разработаны достаточно безопасные технологии, и Канада ограничила бурение на своем арктическом шельфе. Не проработан и механизм страхового обеспечения на случай крупной аварии или возникновения угрозы окружающей среде.

Таяние полярных льдов увеличивает время навигации по так называемому Северо-Западному проходу, на контроль над которым претендует Канада. В случае освобождения ото льда этот пролив будет сопоставим по экономической привлекательности с Северным морским путем вдоль арктического побережья России. Дело в том, что он значительно сокращает путь из Восточной Азии в Европу и на Восточное побережье США и Канады (по сравнению с маршрутом через

Панамский канал)<sup>3</sup>. Однако российский арктический путь вдоль берегов Сибири менее ветреный и имеет меньше островов, чем канадский Северо-Западный проход, хотя он немного длиннее. К тому же на берегу Северо-Западного прохода имеется единственное поселение<sup>4</sup>, которое насчитывает 280 жителей, в то время как население арктических портовых городов России (даже без Мурманска и Архангельска) составляет десятки тысяч человек.

Канада, как и Россия, придерживается секторального принципа деления арктических пространств, который нацелен на обеспечение контроля над арктическими пространствами вплоть до Северного полюса. На канадский Север приходится 40% сухопутной территории страны, но проживает там только 107 тыс. чел. (это в 80 раз меньше, чем на арктической территории России). Канадский Север освоен в гораздо меньшей степени, чем арктическая зона России, как в социально-экономическом, так и в военном отношении. Поэтому основной смысл арктической политики Оттавы состоит в комплексном освоении этого региона.

Основные направления арктической стратегии Канады заключаются в следующем:

- защита суверенитета страны в арктическом секторе. Планируется наращивание военного присутствия для усиления контроля над сухопутными территориями, морским и воздушным пространствами Арктики;
- обеспечение социально-экономического развития канадского Севера. Речь идет о ежегодных дотациях северным территориям в размере 2,5 млрд канад. долл. на развитие системы здравоохранения, образования и социального обслуживания;

---

<sup>3</sup> Легендарный канадский Северо-Западный проход в ближайшее время не откроется для судоходства. Об этом говорится в исследовании Калифорнийского университета Лос-Анджелеса, авторы которого также предупреждают, что глобальное потепление – это палка о двух концах для судоходства в высоких широтах. В докладе прогнозируется, что Северо-Западный проход станет свободным от льда судоходным морским путем в Арктике самым последним.

<sup>4</sup> Резолут Бэй (военный тренировочный центр).

- защита окружающей среды и адаптация к изменениям климата, сбережение экосистем, создание национальных парков, переход на альтернативные источники энергии, участие в разработке международных стандартов, регулирующих хозяйственную деятельность в Арктике;
- развитие самоуправления, хозяйственной и политической активности на северных территориях как часть политики по освоению Севера. Помимо федеральных дотаций на эти цели направляются доходы от добычи полезных ископаемых путем передачи общинам коренных народностей в собственность части прибыльных объектов (газовые трубопроводы и проч.).

Арктическая стратегия Канады имеет скорее внутреннюю, чем внешнюю направленность (это сближает ее с российской политикой на Крайнем Севере). Военно-политический аспект – важный, но не определяющий в северной стратегии Оттавы. Для Канады прямые военные угрозы в Арктическом регионе отсутствуют. Главный мотив обеспечения и даже определенного наращивания военного присутствия Канады в этом регионе состоит в том, что сегодня она не имеет ни ресурсов для реального контроля над огромными пространствами Крайнего Севера, ни опыта военных операций в Арктике. Задачи военного характера, поставленные в северной стратегии Канады, весьма ограничены по своим масштабам и направлены в основном на ликвидацию очевидных «брешей» в системе национальной безопасности на арктическом направлении и на защиту экономических интересов страны в данном регионе.

Несмотря на то что Россия и Канада соперничают в вопросе о разделе арктических пространств<sup>5</sup>, они придерживаются некоторых общих принципов. Во-первых, оба государства выступают за решение спорных вопросов путем переговоров и на основе норм меж-

---

<sup>5</sup> Наряду с Россией и Данией Канада претендует на расширение своего шельфа за счет подводного хребта Ломоносова путем подачи соответствующей заявки в Комиссию ООН по границам континентального шельфа. Именно с целью доказать, что данный хребет является продолжением североамериканской континентальной платформы в 2008–2009 гг. проводились совместные американо-канадские исследования по изучению шельфа к северу от Аляски до хребта Альфа-Мен

дународного права. Во-вторых, они выступают за секторальный принцип деления арктических пространств. В-третьих, и Россия, и Канада выступают за закрепление статуса транзитных морских путей в Арктике (Северного морского пути и Северо-Западного прохода) как внутренних вод, что для обеих стран экономически выгодно. В-четвертых, у стран единая позиция в отношении усиления значения Арктического совета. Важно отметить, что усиление влияния Совета в регионе препятствует претензиям НАТО на то, чтобы стать главным гарантом безопасности в Арктике (за что особенно настойчиво выступают США).

Приоритетными в сотрудничестве с Россией являются следующие области: энергия и энергоэффективность, нанотехнологии, биомедицинские технологии, исследование климата и Арктики, совместные инвестиционные проекты, сфера образования. Реализуются целый комплекс проектов по программе «Сохранение и восстановление биологического разнообразия», проекты в области сельского и лесного хозяйства и ряд программ, нацеленных на создание благоприятных условий для жизнедеятельности коренных народов Севера.

В последние годы развивается российско-канадское сотрудничество в области так называемой «мягкой безопасности» (преодоление новых угроз и вызовов, порождаемых климатическими изменениями). Согласованная политика в отношении Канады российских правительственных ведомств и институтов гражданского общества позволит, с одной стороны, нейтрализовать потенциал возможных конфликтов в российско-канадских отношениях, а с другой – укрепить механизмы двустороннего и многостороннего, внеблокового сотрудничества в Арктике.

Основной вектор арктической стратегии Дании связан с Гренландией, – это обеспечение ее экономического роста, защита природы острова и прилегающих вод, содействие социально-экономическому развитию коренного населения. Такой подход вполне оправдан, поскольку именно Гренландия является «окном» Дании в Арктику, фак-

---

делева и на восток до Канадского арктического архипелага. Россия готовит аналогичную заявку (и уже подавала ее в 2001 г., правда, безуспешно), так что в этом вопросе Россия и Канада выступают оппонентами.

тором, который позволяет причислять Королевство к разряду ведущих арктических государств [7].

В качестве основных направлений политики в отношении Арктики датская стратегия устанавливает следующие:

- обеспечение мирной, защищенной и безопасной жизнедеятельности в Арктике (приоритетное использование норм международного права, усиление безопасности судоходства, осуществление суверенных прав);
- достижение самообеспеченного экономического роста и развития региона, применение наивысших стандартов при разработке месторождений, использование возобновляемых источников энергии, устойчивая эксплуатация биоресурсов, научно обоснованный рост и развитие, активное вовлечение в международную торговлю;
- содействие развитию при бережном отношении к климату, окружающей среде и природе Арктики (расширение знаний о последствиях изменения климата, защита природной среды и биоразнообразия);
- тесное сотрудничество с иностранными партнерами (поиск глобальных решений для преодоления глобальных вызовов, расширение регионального сотрудничества, обеспечение национальных интересов на двусторонней основе).

Стратегических целей Дания намерена добиваться как с помощью национальных мер (более тесное взаимодействие по вопросам Арктики с Гренландией и Фарерскими островами, продолжение научных исследований в Арктике, укрепление своего суверенитета и контроля в национальных морских и континентальных районах), так и через активное продвижение своих позиций в международных организациях (ООН, Европейский союз, Арктический совет, Международная морская организация, Совет министров северных стран) и в контексте двусторонних отношений с США, Канадой, Норвегией, Исландией и Россией.

Говоря о перспективах расширения экономического сотрудничества между Данией и Россией, следует отметить положения датской

стратегии о готовности изучить потребность в создании новых транспортных маршрутов. Применительно к России речь может идти о подключении датской стороны к реализации планов по использованию Северного морского пути. Перспективным представляется сотрудничество российских и датских компаний в освоении нефтегазовых ресурсов шельфа и на ряде сопутствующих направлений (бурение скважин в арктических условиях с использованием специальных судов, строительство и обслуживание энергетической и транспортной инфраструктуры), а также в области экологии, в оценке климатических изменений в Арктике и преодолении их негативных последствий.

В настоящее время в российском обществе сформировалось два противоположных взгляда на роль Арктики, цели и приоритеты ее развития. В рамках первого подхода арктические территории рассматриваются преимущественно как источник природных ресурсов, которые можно осваивать вахтовым методом, сокращая избыточное население в регионе. В основном с этих позиций разработаны Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу.

В рамках второго подхода разработаны проект Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. и подпрограмма «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации на 2012–2020 гг.». В проекте Стратегии основной упор делается на инновационное развитие Арктики на базе «экономики знаний», на использование современных технологий управления пространственным развитием, на обеспечение национальной безопасности за счет устойчивости местных сообществ Арктической зоны. Эта стратегия представляется более соответствующей современным реалиям развития мирового арктического пространства и основным принципам и направлениям, представленным в зарубежных арктических стратегиях. В российских документах дан исчерпывающий анализ ситуации в Арктической зоне и приведены обоснованные и тщательно проработанные рекомендации по реальным мерам и действиям, необходимым для достижения целей и приоритетов и выполнения задач, поставленных в Стратегии и подпрограмме по Арктике.

Цель развития Арктической зоны России, принятая в Стратегии, – на основе инновационной модернизации экономики и устойчивого экономического роста обеспечить национальную безопасность в акватории и на суше российской Арктики и личную безопасность и защищенность проживающего здесь населения, укрепить роль и место Арктики в экономике Российской Федерации. Ее ключевые слова – «знание», «присутствие», «рост»<sup>6</sup>.

Основные приоритеты развития Арктической зоны в России группируются по следующим направлениям:

- обеспечение национальной безопасности в Арктике;
- использование океанических и береговых ресурсов для модернизации и развития промышленного потенциала страны;
- формирование арктической транспортной инфраструктуры;
- решение комплекса экономических, социальных и экологических проблем северных территорий страны.

Достижение цели и приоритетов развития обеспечивается решением нескольких стратегических задач:

- проведение фундаментальных и прикладных научных исследований, направленных на накопление знаний об Арктике и создание современных научных и геоинформационных основ управления арктическими территориями (включая разработку средств для решения задач обороны и безопасности), а также надежного функционирования систем жизнеобеспечения и производственной деятельности в условиях Арктики;
- обеспечение национальной безопасности России и безопасности местных сообществ в Арктике на основе укрепления российского присутствия на этой территории за счет динамичного экономического роста и диверсификации экономической деятельности, осуществления масштабных исследовательских (геоло-

---

<sup>6</sup> Основные ключевые слова в российской и норвежской стратегиях указывают на близость используемых подходов к развитию арктических территорий в этих странах.

- го-геофизических, гидрографических и картографических) работ на арктическом шельфе, суше и архипелаге Шпицберген;
- институциональное обеспечение Арктической зоны на основе формирования нормативной правовой системы, повышающей привлекательность арктических территорий для хозяйственной деятельности и проживания; внедрение инновационных партнерских форм управления в Арктике.

Анализ стратегических документов арктических стран позволяет установить, что значительная часть их положений совпадает, причем совпадения касаются следующих позиций.

Во-первых, все приарктические государства считают Арктический регион имеющим стратегическое значение не только для своей страны, но и для всего мирового сообщества.

Во-вторых, каждая из стран подчеркивает свое реальное или будущее лидерство в Арктике и в связи с этим провозглашает задачу укрепления своего суверенитета над соответствующей территорией Арктики.

В-третьих, каждая страна планирует развивать экономику и социальную сферу, охранять окружающую среду, совершенствовать структуру управления на своей арктической территории на принципах устойчивого развития.

В-четвертых, все страны, кроме США, рассматривают Россию как основного партнера в Арктическом регионе и предлагают конкретные направления сотрудничества с Россией.

В-пятых, практически все страны признают необходимость осуществления всех видов деятельности в Арктике в соответствии с международными правовыми нормами и в режиме циркумполярного диалога.

В заключение кратко рассмотрим ситуацию, складывающуюся в мире в отношении Арктики, и постараемся выделить факторы, которые могут либо способствовать развитию российской Арктической зоны, либо ему препятствовать. Анализ стратегий ведущих арктических стран однозначно показывает, что в стратегических документах ни одной из стран, включая США, не содержатся призывы решать ка-



кие-либо спорные вопросы с позиции силы, в том числе военной. Основой для мирного взаимодействия арктических государств служат

- Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., которую ратифицировали все приарктические страны, кроме США (в своих реальных действиях США не нарушают эту конвенцию);
- Арктический совет, созданный в 1996 г. по инициативе Финляндии и являющийся единственным в циркумполярной зоне ведущим политическим органом, ответственным за вопросы, связанные с защитой уникальной природы северной полярной зоны;
- Илулиссатская декларация 2008 г., в которой зафиксирована договоренность пяти стран (Дании, Канады, США, Норвегии и России) о том, что не будет устанавливаться новый режим управления Северным Ледовитым океаном и сотрудничество будет осуществляться на основе имеющегося международного права;
- большое количество трансрегиональных интеграционных образований: Совет Баренцева/Евроарктического региона (образован в 1993 г.), Совет министров северных стран (1971 г.), Конференция парламентариев Арктического региона, Европейский союз («Северное измерение», 1995 г.) и др.;
- Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане (2010–2011 гг.).

Активную деятельность осуществляют неправительственные организации: Всемирный фонд дикой природы, Международный арктический научный комитет, Консультативный комитет по защите морей, Ассоциация оленеводов мира, Циркумполярный союз защиты, Международная Арктическая ассоциация социальных наук, Международный союз циркумполярного здоровья, Международная рабочая группа по делам коренных народов, Университет Арктики, а также коллективные глобальные движения, сетевые группы по интересам, международные научные и профессиональные ассоциации.

Особое место в транснациональном пространстве Севера и Арктики занимают коренные народы Севера и образованные ими общественные структуры: Циркумпольярная конференция иннуитов, Международная ассоциация алеутов, Совет саамов, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Арктический совет атабасканов, Международный совет гвичинов и др. Эти объединения имеют официальный статус постоянных членов Арктического совета и впервые в истории международных организаций включены в процесс принятия решений [8].

Основные положения стратегических документов России, касающихся развития Арктики, несмотря на совпадение со многими позициями в соответствующих документах других приарктических стран, имеют и несколько существенных отличий.

Во-первых, Арктическая зона России во много раз превышает аналогичные территории других стран. Она занимает более одной трети территории страны и характеризуется огромной протяженностью, экстремальными природно-климатическими условиями, очаговым характером освоения и высокой степенью неоднородности социально-экономического развития. Здесь сосуществуют две различные сферы жизнедеятельности: традиционное природопользование народов Севера и хозяйственная деятельность пришлого населения, причем последняя имеет значительные масштабы.

Во-вторых, Арктическая зона России играет особую роль в национальной экономике, так как там находятся значительные запасы углеводородов и едва ли не всего спектра минерального, в том числе стратегического, сырья, а также живые ресурсы арктических морей и северных рек. Российскую Арктику отличают выгодные транспортно-географические условия, так как здесь пролегают кратчайшие пути между Россией, США и странами АТР.

В-третьих, по уровню освоенности, по количеству населения, по уровню индустриального развития российская Арктическая зона также значительно превосходит другие арктические регионы. Бесспорны лидерство России в объемных показателях (площадь пространств, численность населения, совокупный валовой продукт, природно-ресурсный потенциал) и отставание – в качественных (подушевой валовой

вой продукт и располагаемый доход, финансовый потенциал, степень интеллектуальности социального и экономического развития).

В-четвертых, и это, наверное, основное отличие, в то время как стратегии развитых арктических государств ориентированы преимущественно на развитие северных и арктических территорий этих государств, арктическая стратегия России кроме развития непосредственно российской Арктической зоны нацелена на решение сверхзадачи: на основе реализации потенциала Арктики способствовать модернизации экономики всей страны. Важнейший вызов состоит именно в том, чтобы использовать безальтернативные в отношении разработки арктические ресурсы и мегапроекты для запуска процесса инновационного развития как в самой Арктике, так и в российской экономике в целом.

До сих пор актуален вопрос о субъекте и движущих силах арктической политики России. В частности, до конца не определена роль государства и бизнеса в освоении Арктики. Проблема осложняется тем, что только государство в состоянии реализовывать долгосрочные инфраструктурные и технологические проекты в этом регионе, в то время как российские частные компании не заинтересованы в многомиллиардных инвестициях в него и рассматривают участие лишь в краткосрочных проектах, да и то под соответствующие государственные гарантии.

В то же время можно отметить, что благодаря активизации своей политики в Арктике за последние несколько лет Россия сумела не только существенно восстановить утраченные позиции в Арктическом регионе, но и создать крепкий фундамент для быстрой экспансии в этом регионе в будущем. В ближайшее время должны быть приняты еще несколько важных документов, – это многострадальный закон «Об Арктической зоне Российской Федерации», а также Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2020 г. и подпрограмма «Экономическое и социальное развитие Арктической зоны Российской Федерации на 2012–2020 гг.», которые в целом завершат формирование основных контуров российской арктической политики.

Важно также и то, что Россия оказалась в состоянии недвусмысленно продемонстрировать ориентацию на бесконфликтное разре-

ние проблем и преодоление вызовов, которые могут возникнуть во взаимоотношениях с соседними арктическими державами. Россия готова строить взаимоотношения с этими странами на основе сотрудничества и партнерства.

### Литература

1. **Цаликов Р.Х.** Изменения климата на Севере России: опасности и угрозы жизнедеятельности // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 1. – С. 158–166.
2. **Васильев В.В., Селин В.С., Терещенко Е.Б.** Социально-экономические последствия ожидаемого изменения климата в Арктике // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2. – С. 125–136.
3. **Доклад** правительства Норвегии о Северных регионах. – URL: [http://www.norvegia.ru/News\\_and\\_events/happenings/The-northern-regions/Report-of-the-Government-of-Norway-to-the-Nordic-region](http://www.norvegia.ru/News_and_events/happenings/The-northern-regions/Report-of-the-Government-of-Norway-to-the-Nordic-region) (дата обращения 20.09.2012).
4. **North American States' Arctic Strategies and Russia.** – URL: [http://www.norvegia.ru/News\\_and\\_events/happenings/The-northern-regions/Report-of-the-Government-of-Norway-to-the-Nordic-region](http://www.norvegia.ru/News_and_events/happenings/The-northern-regions/Report-of-the-Government-of-Norway-to-the-Nordic-region) (дата обращения 03.10.2012).
5. **Студнева Е.** Россия и Исландия: арктическое притяжение. – URL: [http://russiancouncil.ru/projects/project/?PROJECT\\_ID\\_4=9](http://russiancouncil.ru/projects/project/?PROJECT_ID_4=9) (дата обращения 02.10.2012).
6. **Коньшев В., Сергунин А.** Стратегия Канады в освоении Арктики. – URL: [http://russiancouncil.ru/projects/project/?PROJECT\\_ID\\_4=9](http://russiancouncil.ru/projects/project/?PROJECT_ID_4=9) (дата обращения 01.10.2012).
7. **Коптелов В.** Стратегия Королевства Дания в отношении Арктики на 2011–2020 гг. – URL: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=308](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=308) (дата обращения 02.10.2012).
8. **Арктическая** политика США и Россия: между соперничеством и сотрудничеством. – URL: <http://www.regnum.ru/news/1548715.html> (дата обращения 03.10.2012).
9. **Федеральный** закон Российской Федерации от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 31. – Ст. 4321.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 05.11.2012 г.*

© Селин В.С., Башмакова Е.П., 2013