

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-5-145-159

Полярные взгляды на Заполярье: арктическая политика России и зарубежных стран

Елена Анатольевна КОРЧАК

кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник
Федеральный исследовательский центр «Кольский научный центр Российской академии наук», 184200, ул., Ферсмана, д. 24а, Апатиты, Российская Федерация
E-mail: elenakorchak@mail.ru
ORCID: 0000-0002-1032-7184

Наталья Александровна СЕРОВА

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Федеральный исследовательский центр «Кольский научный центр Российской академии наук», 184200, ул., Ферсмана, д. 24а, Апатиты, Российская Федерация
E-mail: serova@iep.kolasc.net.ru
ORCID: 0000-0001-8064-1251

ЦИТИРОВАНИЕ: Корчак Е.А., Серова Н.А. (2019) Полярные взгляды на Заполярье: арктическая политика России и зарубежных стран // *Контур* глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 5. С. 145–159.
DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-5-145-159

Статья поступила в редакцию 11.09.2019.

ФИНАНСИРОВАНИЕ: Исследование выполнено за счет гранта РНФ, проект №19-18-00025.

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются актуальные вопросы управления арктическими территориями и раскрываются основные мотивы возрастающего интереса мирового сообщества к Арктике. Проведен сравнительный анализ концептуальных основ и ключевых приоритетов арктической политики Российской Федерации и других циркумполярных держав на основе исследования их национальных арктических стратегий. Определено, что основное отличие российской модели управления Арктической зоной заключается в приоритете эксплуатации природных ресурсов на

основе создания оптимальной конфигурации главных факторов индустриального производства, в то время как политика зарубежных северных стран направлена, в первую очередь, на устойчивое развитие арктических территорий и на достижение их социальной устойчивости на основе всестороннего развития арктических местных сообществ. На наш взгляд, для Российской Федерации целесообразным является практическое применение такой модели, где государственный вектор арктической политики ориентирован в первую очередь на социальную составляющую об-

ищественного территориального развития как основу комплексного сбалансированного развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности страны. А именно – реализация модели устойчивого развития арктических территорий, основными элементами которой являются рациональное и бережное природо- и ресурсопользование в Арктической зоне, ограничение негативного воздействия на окружающую среду и сохранение биоразнообразия арктических территорий, ориентация национальной политики не только на коренные малочисленные народы Севера, но и на местное проживающее здесь население, повышение качества, условий и уровня их жизни, а также тесное взаимовыгодное международное сотрудничество на муниципальном, региональном и глобальном уровнях.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Арктика, политика, стратегия, приоритет, устойчивое развитие, безопасность, Канада, США, Норвегия, Финляндия, Швеция

Введение

Арктика, долгое время остававшаяся вне сферы интересов большинства мировых держав, в последнее время все чаще становится приоритетным объектом мирового общественно-политического дискурса.

Зависимость ведущих экономик мира от топливно-энергетических ресурсов, которая в обозримом будущем будет только сохраняться, обусловила возрастание интереса к этому региону, где, по некоторым оценкам, сосредоточено около четверти мировых запасов углеводородного сырья [Gautier

et al. 2009]. Колоссальный углеводородный потенциал Арктики имеет особую значимость в условиях сокращения мировых запасов углеводородного сырья, которых при нынешних объемах добычи, по прогнозам экспертов, хватит не более чем на 50 лет [Фальцман 2019, с. 154–157; Ульянов, Харитонов, Юршина 2018, с. 60–62]. При этом углеводороды – не единственный ресурс Арктики. Здесь также находятся значительные запасы других полезных ископаемых (золота, алмазов, никеля, меди, угля, железа и др.), биоресурсов и почти пятая часть мировых запасов пресной воды. Кроме того, Арктика имеет важнейшее транзитное и военно-стратегическое значение – здесь проходят кратчайшие трансконтинентальные морские и воздушные маршруты, а также находятся удобные позиции для размещения систем ПРО и старта баллистических ракет.

Мотивы и интересы мирового сообщества в Арктическом регионе

До настоящего времени эксплуатация природных ресурсов Арктики в значительной степени ограничивалась ее экстремальными природными и климатическими условиями, а также рисками жизнедеятельности и практически постоянным ледовым покровом Северного Ледовитого океана. Однако глобальное потепление¹ и, как следствие, интенсивное сокращение арктических льдов оказало существенное влияние на возможности реализации экономического потенциала этого региона. Уже сейчас акватории Северного Ледовитого океана становятся все

¹ Недавние наблюдения показали, что Арктика в течение последних трех десятилетий нагревалась быстрее, чем остальные регионы земного шара [Carr, Stokes, Vieli 2013; Bintanja, Van der Linden 2017].

более доступными для открытия новых транспортных маршрутов и эксплуатации месторождений полезных ископаемых, рыбного промысла, развития арктического туризма. Более того, по некоторым прогнозам, к 2050 г. судоходство по транспортным коридорам Северного Ледовитого океана и вовсе станет круглогодичным [Smith, Stephenson 2013; Gascard et al. 2017].

Все это привело к тому, что освоение Арктики с ее новыми ресурсными и транспортно-логистическими возможностями стало одним из наиболее обсуждаемых вопросов в XXI в. Интерес к освоению этого региона проявляют прежде всего арктические державы, имеющие прямой выход к Северному Ледовитому океану, – Россия (площадь арктических владений составляет 5,8 млн км²), Канада (1,43 млн км²), Норвегия (0,75 млн км²), Дания (0,372 млн км²) и США (0,126 млн км²)². Еще в начале XX в. огромные территории Арктики были распределены между этими странами на национальные секторы³. Однако, несмотря на то что секторальное разделение в момент его осуществления не вызывало каких-либо возражений неарктических государств и было де-факто принято, правового оформления эта концепция в международном праве так и не получила. На сегодняшний день международно-правовой режим Арктики формируется на основе принципов и норм, содержащихся в конвенции «О терри-

ториальных водах и прилегающей зоне» (1958 г.), которая устанавливает государственные морские границы, а также Конвенции ООН (1982 г.; ратифицирована РФ в 1997 г.), наделяющей арктические государства особыми правами в пределах 200-мильной исключительной экономической зоны в Арктике.

В 1996 г. восемью арктическими государствами был создан Арктический совет (Arctic Council), куда также вошли представители шести международных организаций коренных народов Арктики⁴. Отметим, что в Совет, но в качестве наблюдателей⁵, входят представители семи европейских (Великобритания, Германия, Испания, Италия, Нидерланды, Польша, Франция) и пяти азиатских (Китай, Япония, Южная Корея, Сингапур, Индия) стран, а также двадцати различных международных правительственных и неправительственных организаций⁶.

Исторически Арктический совет был создан в целях развития сотрудничества в области экологии и обеспечения устойчивого развития арктических территорий. Однако в последние годы большинство стран – участниц Совета все чаще говорит о максимальной «интернационализации» Арктики. Более того, в связи с тем что с международно-правовой точки зрения пространства Арктики не принадлежат ни одному государству, свои претензии на ресурсы региона и сам регион в целом предъявляют и другие страны (в том

2 Наряду с указанными странами, имеющими прямой выход к Северному Ледовитому океану, к арктическим государствам относятся также Финляндия, Швеция и Исландия, т.к. большая часть их территорий расположена за Северным Полярным кругом.

3 Первой из арктических стран, закрепивших в национальном законодательстве свои права на арктический сектор, была Канада, принявшая в 1907 г. закон «О Северо-Западных территориях» (The Northwest Territories Act).

4 Арктический совет атабасков (AAC), Международная ассоциация алеутов (AIA), Международный совет гвичинов (GCI), Циркумполярный совет инуитов (ICC), Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (RAIPON), Союз саамов (SC).

5 Наблюдатели не обладают правом принятия решений в Арктическом совете, но могут участвовать в его деятельности на уровне рабочих групп, а также вносить научный и финансовый вклад во все проекты организации.

6 Совет министров Северных стран (Nordic Council), Европейская экономическая комиссия ООН (UNECE), Северный форум (Northern Forum), Университет Арктики (UArctic), Всемирный фонд дикой природы (WWF) и др.

числе их объединения), не имеющие арктического побережья и географически находящиеся на значительном отдалении. Наибольшую заинтересованность к циркумполярному пространству среди неарктических стран проявляет Китай, в сферу интересов которого входят освоение природных ресурсов Арктики, транспортная логистика (в первую очередь Северный морской путь, в состав которого Китай предлагает включить свой мегапроект «Арктического шелкового пути»), развитие торгово-экономических связей с арктическими странами, научные исследования и пр. [Серова 2019].

Таким образом, очевидно, что в условиях возрастающего в глобальном масштабе значения Арктики ее интернационализация неизбежна. Однако как будет происходить этот процесс, насколько сильно он затронет национальные интересы арктических держав, в том числе и России, которая фактически не имеет союзников в этом регионе, будет зависеть от проводимой всеми заинтересованными странами арктической политики. Поэтому сравнительный анализ стратегических документов России и других арктических государств, определяющих их геополитические и экономические интересы в Арктике, видится нам особо актуальным и востребованным.

Концептуальные основы государственной политики России в Арктике

Как особый объект государственного регулирования Арктическая зона была обозначена в Основах государственной политики в Арктике на долгосрочную перспективу (2008 г.). В качестве национальных интересов России в Арктике в документе было определено: использование Арктической зоны РФ

(далее – АЗРФ) как стратегической ресурсной базы, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны; международное сотрудничество; сбережение арктической природы; использование Северного морского пути (СМП) в качестве единой арктической транспортной коммуникации России.

Для реализации национальных интересов впоследствии была принята Стратегия развития АЗРФ (2013 г.), в которой обозначены риски и угрозы в сфере социального развития арктических территорий (проблемы демографического развития, проблемы занятости, проблемы функционирования отраслей социальной сферы, проблемы жизнедеятельности коренного малочисленного населения). Первоочередным приоритетом развития АЗРФ в документе было названо ее «комплексное социально-экономическое развитие», а актуальной целью – улучшение качества жизни проживающего здесь населения [Корчак 2017, с. 77–78], в т.ч. развитие отраслей социальной сферы и сферы информационных и телекоммуникационных услуг, проведение активной политики занятости и регулирование миграционных потоков. Однако в принятой в 2014 г. Государственной программе социально-экономического развития Арктической зоны (далее – Госпрограмма) комплексное социально-экономическое развитие арктического макрорегиона сведено к минимуму: вопросы социального развития «переданы на усмотрение» на уровень федеральных округов и субъектов РФ. К задачам Госпрограммы отнесены лишь «координация деятельности органов государственной власти» без каких-либо правовых и иных механизмов этой координации [Лексин, Порфирьев 2018, с. 20] и организация мониторинга социально-экономического развития АЗРФ. При этом, обратим внима-

ние, в качестве одного из результирующих показателей комплексного социально-экономического развития АЗРФ в Госпрограмме приведено увеличение темпов роста производительности труда, несмотря на то что при численности населения всего 1,64% от населения страны доля произведенного здесь валового регионального продукта в суммарном ВРП страны составляет более 5% (для справки: объем ВРП на душу населения в АЗРФ в 2017 г. составил 2348,8 тыс. руб., в среднем по России – 510,2 тыс. руб.).

В новой редакции Госпрограммы (2017 г.) круг задач значительно расширился. Однако основное внимание было вновь уделено ускоренному развитию АЗРФ за счет масштабного вовлечения в экономику природных возможностей Арктики. Об этом свидетельствуют цели и задачи трех новых подпрограмм, направленных на: 1) формирование опорных зон развития, в рамках которых предполагается реализация комплексных инвестиционных проектов по двум глобальным направлениям – создание в Арктике крупных минерально-сырьевых центров (около 40% из всех запланированных к реализации проектов) и комплексное развитие арктической транспортной системы (18%) [Serova 2019]; 2) создание оборудования и технологий, необходимых для освоения арктических минерально-сырьевых ресурсов; 3) развитие СМП и обеспечение арктического судостроения.

Повышению качества жизни и защищенности местного населения, чему придается особое значение в стратегических документах зарубежных северных стран, уделено внимание только в подпрограмме, касающейся вопросов формирования опорных зон развития АЗРФ. Более того, анализ заявленных задач и целевых индикаторов указанной подпрограммы свидетельству-

ет о декларативности этой цели. Так, например, среди задач повышения качества жизни местного населения обозначены лишь «внедрение автоматизированных систем измерения содержания загрязняющих веществ в атмосферном воздухе населенных пунктов» и «повышение уровня безопасности населения от чрезвычайных ситуаций». Понятно, что решение таких задач не приведет к снижению рисков и устранению угроз в сфере социального развития арктических территорий, обозначенных в 2013 г. Стратегией развития АЗРФ. Подтверждением такому утверждению могут служить многочисленные исследования различных аспектов социального развития АЗРФ (см., например, [Ревич и др. 2014]), в т.ч. авторские исследования социальной составляющей устойчивого сбалансированного развития арктических территорий. Наши исследования (см., например, [Korchak, Serova, Emelyanova, Yakovchuk 2019; Корчак 2019]) показывают, что на сегодняшний день арктические регионы России не вышли на устойчивые темпы сбалансированного социально-экономического развития, доказательством чего являются сокращение численности населения и низкий уровень жизни (в 2008–2018 гг. регионы, полностью или частично отнесенные к АЗРФ, потеряли 381 тыс. чел.; более 16% населения сегодня проживает за чертой бедности).

В целом анализ концептуальных основ государственной арктической политики России свидетельствует о том, что ее исходным замыслом является усиление эксплуатации природных ресурсов для обеспечения развития остальной части страны. АЗРФ при таком подходе рассматривается прежде всего как платформа для размещения производительных сил, а политика государства направлена главным образом на создание оптимальной конфигу-

рации главных факторов индустриального производства (основных фондов, необходимой инфраструктуры, обслуживающих комплексов и т.д.).

Основные направления арктической политики зарубежных северных стран

В настоящее время все крупные мировые державы в том или ином виде имеют стратегические документы продвижения своих национальных интересов в Арктическом регионе. Эти документы охватывают все ключевые сферы внешнеполитического регулирования – от проведения научно-исследовательских работ в рамках международного сотрудничества до планирования ширококомасштабных военных мероприятий⁷.

Основы *арктической политики США* заложены в президентской директиве о национальной безопасности⁸ (2009 г.). Важнейшее место в Директиве отводится обеспечению военной безопасности в Арктике, в том числе с применением военных средств (ведение морских операций, укрепление ракетной обороны, размещение систем стратегического морского базирования и др.). В качестве ключевого приоритета арктической политики США провозглашают свободу трансарктических перелетов и мореплавания, в том числе по канадскому Северо-Западному проходу и российскому Северному морскому пути, которые, по мнению США, должны быть открыты для междуна-

родного судоходства. Среди первоочередных целей американской политики в Арктике в Директиве также указаны развитие морского транспорта в арктических широтах, организация международного управления, продление границ континентального шельфа США и решение пограничных вопросов, защита окружающей среды и сохранение природных ресурсов. С принятием Национальной арктической стратегии⁹ (2013 г.) акценты политики США в Арктике были также расставлены на национальную безопасность, свободу мореплавания и повышение активности морской сферы, развитие авиационной и телекоммуникационной инфраструктур Аляски и расширение экономического присутствия США в Арктическом регионе. В целом американская политика всегда опиралась на «силовой подход» своего присутствия в арктическом пространстве, а ее приоритеты отличала и отличает сегодня повышенная милитаризованность и претензия на доминирование в Арктике. Подтверждением такому факту является Арктическая стратегия Министерства обороны 2019 г., согласно которой один из акцентов современной арктической политики США сделан на Китай в силу следующих соображений: с одной стороны, китайские исследования (например, проектирование и строительство атомного научного ледокола) могут способствовать укреплению военной деятельности США в Северном Ледовитом океане, с другой стороны – «агрессивное экономическое поведение Китая в различных частях мира» про-

7 Например, США декларируют реализацию интересов в Арктике посредством укрепления военных группировок, готовности действовать в одностороннем порядке за пределами национальных арктических зон [Зайков и др. 2019, с. 5–24].

8 National Security Presidential Directive-66. Arctic Region Policy // FAS // <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.pdf>, дата обращения 12.12.2019.

9 New U.S. Department of Defense Arctic Strategy Sees Growing Uncertainty and Tension in Region (2019) // High North News, June 7, 2019 // <https://www.highnorthnews.com/en/new-us-department-defense-arctic-strategy-sees-growing-uncertainty-and-tension-region>, дата обращения 12.12.2019.

ецируется США на просторы Арктики, чем вызывает «понятную» обеспокоенность американцев¹⁰.

Основной вектор *арктической политики Дании* сосредоточен на автономной территории страны – острове Гренландия, частично расположенном за Северным Полярным кругом и на 79% покрытом льдом. Впервые датская арктическая политика была сформулирована в рамках гренландско-датского сотрудничества в Стратегии активных действий в Арктическом регионе¹¹ (2008). В продолжение этого документа впоследствии была разработана арктическая Стратегия Королевства на 2011–2020 гг.¹² (2010), которая в качестве основных приоритетов Дании в Арктике установила обеспечение мира и безопасности, в том числе на основе усиления роли Арктического совета; расширение сотрудничества и решение глобальных проблем в арктическом регионе; защита окружающей среды и сохранение биоразнообразия; устойчивый рост, социальная стабильность и саморазвитие, в первую очередь, Гренландии и Фарерских островов, за счет эксплуатации минеральных и биологических ресурсов, использования возобновляемых источников энергии, развития туризма, интеграции в международную торговлю, улучшения здравоохранения, образования, инфраструктуры. Дания позиционирует себя в качестве сильного «арктического игрока», преимущества арктической поли-

тики которого составляют широкое внедрение инноваций и распространение образовательных технологий в решение задачи повышения конкурентоспособности человеческого капитала в рамках достижения устойчивого территориального развития.

Основные приоритеты *арктической политики Канады* были определены в комплексной арктической Стратегии¹³ (2009 г.) более десяти лет назад и отражали ее национальные интересы в четырех областях: обеспечение государственного суверенитета; устойчивое социально-экономическое развитие (в 2011–2016 гг. население канадской Арктики увеличилось на 5,9%¹⁴, в т.ч. в Нунавуте на 12,7%, Юконе на 5,8%, Северо-Западных территориях на 0,8%); защита окружающей среды и адаптация к изменениям климата; децентрализация управления и развитие самоуправления в арктических провинциях автохтонного населения. Последняя область являлась отличительной чертой Стратегии Канады, т.к. это единственная страна, в которой позиция коренных народов серьезно влияет на проводимую государством политику в Арктике. В частности, практическая реализация Стратегии включала¹⁵ финансирование образовательных программ для коренного населения в рамках проекта «Новые пути для образования» (в 2015–2016 гг. более 40% детей из числа автохтонного населения получили среднее образование, более 3,5 тыс.

10 National Security Presidential Directive-66. Arctic Region Policy // FAS // <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.pdf>, дата обращения 12.12.2019.

11 Arktis i en brydningstid Forslag til strategi for aktiviteter i det arktiske område (2008) // Folketinget, May 2008 // <https://www.ft.dk/samling/20091/almindel/NPA/bilag/18/827503.pdf>, дата обращения 12.12.2019.

12 Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011–2020 // The Ministry of Foreign Affairs of Denmark // <http://um.dk/da/Udenrigspolitik/lande-og-regioner/arktisk-portal/arktisk-strategi>, дата обращения 12.12.2019.

13 Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future (2009) // Government of Canada // <http://library.arcticportal.org/1885/1/canada.pdf>, дата обращения 12.12.2019.

14 Departmental Results Report 2016–17 // Government of Canada // <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1502195416806/1502195490253>, дата обращения 12.12.2019.

15 Census Profile, 2016 Census (2017) // Government of Canada // <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=E>, дата обращения 12.12.2019.

студентов – высшее образование); активные мероприятия по содействию занятости и самозанятости коренного населения (в результате реализации подпрограммы «Социальное развитие» уровень социального иждивенчества молодежи из числа автохтонного населения в возрасте 18–24 лет снизился с 33,6% в 2013 г. до 30,2% в 2017 г.; более 10 тыс. чел. получили финансовую поддержку для организации собственного дела); снижение стоимости северной продовольственной корзины за счет улучшения доступа населения изолированных северных общин к скоропортящимся продуктам питания и расширения их ассортимента (посредством субсидирования агентов розничной торговли).

В 2016 г. правительство Канады анонсировало разработку новой арктической стратегии совместно с местными арктическими сообществами в целях повышения эффективности национальной политики в Арктике. Новая концепция арктической политики Канады¹⁶, которая была представлена широкой аудитории в 2019 г., также основана на инклюзивном подходе к Арктическому региону, причем учитывает его арктический и северный характер. Так, к совместной разработке нового стратегического документа были привлечены правительства не только территорий, традиционно признаваемых арктическими (Юкон, Нунавут и Северо-Западные территории), но и северных провинций Манитобы, Квебека (район Нунавик) и Лабрадора (район Нунатсиавут), а также представители бо-

лее 25 организаций коренных народов. Основной упор в новой арктической политике Канады, в отличие от России, сделан на социальное развитие. Центральными точками новой арктической политики стали: развитие транспортной инфраструктуры как основного фактора социального благополучия северных общин (в т.ч. на основе создания новых рабочих мест); развитие арктических этноэкономик на основе инвестирования в сферы традиционного природопользования и наращивания партнерских отношений с сообществами автохтонного населения; развитие образования и здравоохранения. Стоит отметить, что на сегодняшний день арктическая политика Канады имеет рамочный характер и не содержит плана реализации и конкретных мер достижения обозначенных целей, при этом Правительством Канады уже предусмотрен объем финансирования арктической политики (700 млн долларов) на ближайшие 10 лет¹⁷.

Основной целью *арктической политики Норвегии* является создание в Арктике условий для совместного существования экономики и местного сообщества в экологически безопасных и устойчивых рамках. В качестве приоритета норвежская арктическая стратегия¹⁸ (2011 г.) установила достижение устойчивого развития, в т.ч. на основе развития малого и среднего предпринимательства среди молодежи в сфере туризма, транспорта и информатизации, развития системы профессиональной подготовки кадров для горнодобывающей и нефтегазовой промыш-

16 The Government of Canada Launches Co-Developed Arctic and Northern Policy Framework (2019) // Government of Canada // <https://www.canada.ca/en/crown-indigenous-relations-northern-affairs/news/2019/09/the-government-of-canada-launches-co-developed-arctic-and-northern-policy-framework.html>, дата обращения 12.12.2019.

17 Budget 2019: Arctic and Northern Summary // Government of Canada // <https://www.rcaanc-ciran.gc.ca/eng/1562853124135/1562853167783>, дата обращения 12.12.2019.

18 The High North: Visions and Strategies // Government of Norway // https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordomradene/ud_nordomrodene_en_web.pdf, дата обращения 12.12.2019.

ленности и туризма и на основе активизации этноэкономик. В 2017 г. правительство Норвегии представило новую национальную арктическую программу, объект которой составил «устойчивый регион», где государство, прибыльный и адаптируемый бизнес-сектор и местные сообщества взаимодействуют в достижении экономической, экологической и социальной устойчивости¹⁹.

Стоит отметить, что стратегические документы по Арктике выходят в Норвегии уже почти пятнадцать лет. При этом в них арктическая часть страны, по сути, позиционируется не как «депрессивная окраина, требующая особого внимания центра, а как самостоятельная ценность общенационального уровня» [Криворотов 2017, с. 86]. Среди основных характеристик социального положения арктических территорий Норвегии – рост численности населения (в 2011–2016 гг.²⁰ на 5%, в т.ч. в Финнмарке на 3,2%, Тромсе на 5,1%, Нурланне на 5,5%), низкий уровень бедности и безработицы, высокий уровень ожидаемой продолжительности жизни (тем не менее для этих территорий остаются актуальными проблемы грамотности: уровень образования, особенно представителей коренного населения, здесь ниже среднего по стране)²¹.

Политика приарктических стран, не входящих в «арктическую пятерку», но позиционирующих себя в качестве арктических держав, – *Исландии, Швеции и Финляндии* – во многом схожа. Эти

страны придерживаются позиций, согласно которым на природные ресурсы и арктические воды должны распространяться общие принципы. Это обусловлено тем, что секторальный подход ставит приарктические страны на разные уровни с «арктической пятеркой» и сводит к минимуму их право на Арктику [Дудин, Иващенко 2015, с. 112]. Политика этих государств акцентируется на продвижении Европейского союза и усилении роли Арктического совета, осуществлении арктических проектов в соответствии с нормами международного права, включая Конвенцию ООН по морскому праву и др., расширении внешнего взаимодействия в Арктике.

Стратегические приоритеты *арктической политики Исландии* отражены в Парламентской резолюции²² (2011) и охватывают ряд направлений по решению экологических проблем и устранению последствий антропогенного изменения климата; поддержанию национальной безопасности в регионе; укреплению и расширению международного сотрудничества в Арктике и торговых отношений; социальному развитию, в частности расширению знаний местного населения об Арктике и поддержке коренных народов; экономическому развитию, – в первую очередь это касается судоходства, рыболовства и туризма; продвижению Исландии в качестве дискуссионной площадки по арктическим вопросам.

Приоритеты *шведской арктической политики* отражены в стратеги-

19 Arctic Strategy (2017) // Government of Norway, June 7, 2017 // <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/arctic-strategy/id2550081/>, дата обращения 12.12.2019.

20 Socioeconomic Circumpolar Database // Arctic Stat // <http://www.arcticstat.org/>, дата обращения 12.12.2019.

21 Sustainable Blue Economy in the Norwegian Arctic (2019) // https://www.havarktis.no/img/Sustainable-Blue-Economy-in-the-Norwegian-Arctic-Part-2-Foresight_red.pdf, дата обращения 12.12.2019.

22 Parliamentary Resolution on Iceland's Arctic Policy (2011) // Government of Iceland // <https://www.government.is/media/utankrisradu>, дата обращения 12.12.2019.

23 Sweden's Strategy for the Arctic Region // Government of Sweden // <https://openaid.se/wp-content/uploads/2014/04/Sweden-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>, дата обращения 12.12.2019.

ческом документе²³ (2011) и включают: климат и окружающую среду; экономическое развитие (развитие беспешинной торговли, нефтедобывающей, деревообрабатывающей и космической промышленности, транспортной инфраструктуры, рыболовства, оленеводства, туризма); человеческое изменение (минимизация последствий изменения климата для здоровья коренного и местного населения, улучшение жизненных условий, развитие систем образования и культуры). При этом свою собственную политику в Арктике Швеция осуществляет преимущественно за счет средств фондов ЕС [Корчак 2017, с. 29].

Главные приоритеты *арктической политики Финляндии* отражены в Финской арктической стратегии²⁴ (2013) и сосредоточены на безопасности страны; экосистемном подходе при эксплуатации природных ресурсов; социальной устойчивости и поддержке коренного населения; создании новых возможностей для бизнеса; международном сотрудничестве; арктической экспертизе, создании и использовании новых технологий освоения Арктики; развитии судостроения, лесной и горнодобывающей промышленности, туризма, транспортной инфраструктуры. В 2016 г. цели и приоритеты финской стратегии были конкретизированы, а особый акцент сделан на усилении арктической политики ЕС, коммерциализации арктической экспертизы, развитии туризма и развитии инфраструктуры.

Таким образом, анализ рассмотренных стратегий свидетельствует о проведении зарубежными северными

странами арктической политики, ориентированной на поддержание устойчивого развития арктических территорий, особенно на достижение их социальной устойчивости (на наш взгляд, особый, в преломлении к российской действительности, интерес составляют арктические стратегии Канады и Норвегии).

Выводы и предложения

Подводя итоги, можно констатировать, что за десятилетнюю историю новейшей государственной политики России в Арктической зоне основным ее приоритетом остается освоение природных ресурсов Арктики в целях обеспечения развития остальной части страны. Отличие арктического вектора России от зарубежных составляет, фактически, отсутствие социальной составляющей: основными акторами реализации ресурсной арктической политики России являются госкорпорации и вертикально-интегрированные компании, преследующие главным образом цель извлечения экономической выгоды от эксплуатации арктических природных ресурсов, минуя арктические территории²⁵.

Сегодня в Российской Федерации усилиями государственных органов власти, экспертного сообщества и населения ведется разработка новой Стратегии развития АЗРФ до 2035 г. Арктические регионы принимают активное участие в этом проекте: отрасли социальной сферы, транспортное сообщение, традиционное природопользование, туризм – актуальные предметы

24 Finland's Strategy for the Arctic Region (2013) // Government of Finland, August 23, 2013 // <https://vnk.fi/documents/10616/3474615/Arktinen%20strategia%202013%20en.pdf/6b6fb723-40ec-4c17-b286-5b5910fbecf4>, дата обращения 12.12.2019.

25 В соответствии с высшим нормативным правовым актом России – Конституцией РФ, использование природных ресурсов составляет основу жизнедеятельности местных сообществ, проживающих на соответствующей территории.

обсуждения, предложенные арктическими регионами на цифровой платформе проекта²⁶. Однако на федеральном уровне основной акцент такой политики вновь придается «арктическому фактору в национальной экономике» и «системе преференций инвесторам в Арктике»²⁷.

Несомненно, для России целесообразным является практическое применение модели устойчивого развития арктических территорий, где государственный вектор арктической политики ориентирован в первую очередь на его социальную составляющую. Реализация такой модели, на наш взгляд, должна быть регламентирована двумя важнейшими документами. Во-первых, единым федеральным законом, устанавливающим основы государственной политики России в сфере устойчивого развития АЗРФ, и во-вторых, разработанной на его основе национальной арктической стратегией, регламентирующей организационно-экономический механизм достижения целей и решения задач государственной арктической политики РФ.

Список литературы

- Дудин М.Н., Иващенко Н.П. (2015) Мировой опыт и тенденции инновационного освоения арктических территорий // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). № 6. С. 107–117. DOI: 10.18184/2079-4665.2015.6.4.107.117
- Зайков К.С., Кондратов Н.А., Кудряшова Е.В., Липина С.А., Чистобаев А.И. (2019) Сценарии развития арктического региона (2020–2035 гг.) // Арктика и Север. № 35. С. 5–24. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.35.5
- Корчак Е.А. (2017) Трудовой потенциал северных регионов в рамках реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике. Апатиты: КНЦ РАН.
- Корчак Е.А. (2019) Роль трудового потенциала в устойчивом развитии Арктической зоны России // Арктика и Север. № 36. С. 5–24. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.36.5
- Криворотов А.К. (2017) Норвежское Заполярье: государственная политика и региональное развитие // ЭКО. № 8. С. 77–92 // <https://ecotrends.ru/index.php/eco/article/view/3784/3065>, дата обращения 12.12.2019.
- Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. (2018) Российская Арктика сегодня: содержательные новации и правовые коллизии // Экономика региона. № 14(4). С. 1117–1130. DOI: 10.17059/2018-4-5
- Ревич Б.А., Харьковская Т.Л., Кваша Е.А., Богоявленский Д.Д., Коровкин А.Г., Королев И.Б. (2014) Социально-демографические ограничения устойчивого развития Мурманской области // Проблемы прогнозирования. № 2(143). С. 127–135 // <https://ecfor.ru/publication/sotsialno-demograficheskie-ogranicheniya-razvitiya-oblasti/>, дата обращения 12.12.2019.
- Серова Н.А., Гутов С.В. (2019) Ключевые тенденции развития инвестиционных процессов в Арктической зоне РФ в 2008–2017 гг. // Арктика и Север. № 34. С. 77–89. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.34.77
- Скуфьина Т.П. (2016) Нормативно-правовое регулирование развития

26 Сбор идей для Стратегии Арктика 2035. Итоги сентября (2019) // Арктика 2035. 30 сентября 2019 // <https://arctic2035.ru/c/news/sbor-idey-dlya-strategii-arktika-2035-itogi-sentyabrya/>, дата обращения 12.12.2019.

27 Путин: новая стратегия развития российской Арктики до 2035 года будет принята в этом году (2019) // ТАСС. 9 апреля 2019 // <https://tass.ru/ekonomika/6312429>, дата обращения 12.12.2019.

российского Севера и Арктики // Фундаментальные исследования. № 9(2). С. 424–428. DOI: 10.17513/fr.40761

Ульянин Ю.А., Харитонов В.В., Юршина Д.Ю. (2018) Прогнозирование динамики истощения традиционных энергетических ресурсов // Проблемы прогнозирования. № 2(167). С. 60–71. DOI: 10.1134/S1075700718020156

Фальцман В.К. (2019) Россия без собственной нефти? // Вопросы экономики. № 4. С. 152–159. DOI: 10.32609/0042-8736-2019-4-152-160

Bintanja R., Van der Linden E.C. (2013) The Changing Seasonal Climate in the Arctic // Scientific Reports, no 3, pp. 1–8. DOI: 10.1038/srep01556

Carr J., Stokes C., Vieli A. (2017) Threefold Increase in Marine-Terminating Outlet Glacier Retreat Rates across the Atlantic Arctic: 1992–2010 // Annals of Glaciology, no 58(74), pp. 77–91. DOI: 10.1017/aog.2017.3

Gascard J., Riemann-Campe K., Gerdes R., Schyberg H., Randriamampianina R., Karcher M., Zhang J., Rafizadeh M. (2017) Future Sea Ice Conditions and Weather

Forecasts in the Arctic: Implications for Arctic Shipping // *Ambio*, vol. 46, pp. 355–367. DOI: 10.1007/s13280-017-0951-5

Gautier D., Bird K., Charpentier R., Grantz A., Houseknecht D., Klett T., Moore T., Pitman J., Schenk C., Schuenemeyer J., Sørensen K., Tennyson M., Valin Z., Wandrey C. (2009) Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic // *Science*, no 324(5931), pp. 1175–1179. DOI: 10.1126/science.1169467

Korchak E.A., Serova N.A., Emelyanova E.E., Yakovchuk A.A. (2019) Human Capital of the Arctic: Problems and Development Prospects // IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science, vol. 302, 012078. DOI: 10.1088/1755-1315/302/1/012078

Serova N.A. (2019) Regional Investment Policy Formation in the Russian Arctic // *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, vol. 298, pp. 499–501. DOI: 10.2991/essd-19.2019.109

Smith L., Stephenson S. (2013) New Trans-Arctic Shipping Routes Navigable by Mid-century // *PNAS*, no 110(13), pp. 4871–4872. DOI: 10.1073/pnas.1214212110

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-5-145-159

Polar Views on the Arctic: Arctic Policies of Russia and Circumpolar Countries

Elena A. KORCHAK

PhD in Economics, Associate Professor, Senior Researcher
Federal Scientific Center "Kola Scientific Center of the Russian Academy of Sciences",
184200, Fersman St., 24a, Apatity, Russian Federation
E-mail: elenakorchak@mail.ru
ORCID: 0000-0002-1032-7184

Natalya A. SEROVA

PhD in Economics, Senior Researcher
Federal Scientific Center "Kola Scientific Center of the Russian Academy of Sciences",
184200, Fersman St., 24a, Apatity, Russian Federation
E-mail: serova@iep.kolasc.net.ru
ORCID: 0000-0001-8064-1251

CITATION: Korchak E.A., Serova N.A. (2019) Polar Views on the Arctic: Arctic Policies of Russia and Circumpolar Countries. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 5, pp. 145–159 (in Russian).
DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-5-145-159

Received: 11.09.2019.

ACKNOWLEDGEMENTS: The article is prepared by a grant from the Russian Science Foundation, the project №19-18-00025.

ABSTRACT. *The article discusses current issues of Arctic governance. The main motives of the growing interest of the world community to this region are revealed. Comparative analysis of the conceptual framework and key priorities of the Arctic policy of the Russian Federation and other circumpolar powers based on a study of their national Arctic strategies. It was determined that the main difference between the Russian model of managing the Arctic zone lies in the priority of exploitation of natural resources on the basis of creating an optimal configuration of the main factors of industrial production, while the policy of foreign northern countries is aimed primarily on the sustainable development of the Arctic*

territories and at achieving their social sustainability through the comprehensive development of Arctic local communities. In our opinion, it is advisable for the Russian Federation to apply such a model where the state vector of Arctic policy is oriented, first of all, to the social component of territorial development as for the basis for a comprehensive balanced development of the Arctic zone and for ensuring the country's national security. Namely, – the implementation of the model of sustainable development of the Arctic territories, the main elements of which are rational and careful nature resource use in the Arctic zone, limitation of negative environmental impact and conservation of the biodiversity of the Arctic terri-

tories, orientation on the national policy not only on the indigenous peoples of the North, but also on the local population living here, improving the quality, conditions and standard of living, as well as close mutually beneficial international cooperation on municipal, regional and global levels.

KEY WORDS: Arctic, politics, strategy, priority, sustainable development, security, Canada, USA, Norway, Finland, Sweden

References

- Bintanja R., Van der Linden E.C. (2013) The Changing Seasonal Climate in the Arctic. *Scientific Reports*, no 3, pp. 1–8. DOI: 10.1038/srep01556
- Carr J., Stokes C., Vieli A. (2017) Threefold Increase in Marine-Terminating Outlet Glacier Retreat Rates across the Atlantic Arctic: 1992–2010. *Annals of Glaciology*, no 58(74), pp. 77–91. DOI: 10.1017/aog.2017.3
- Dudin M.N., Ivashhenko N.P. (2015) World Experience and Trends in the Development of the Arctic Territories. *MIR (Modernization. Innovation. Research)*, no 6, pp. 107–117 (in Russian). DOI: 10.18184/2079-4665.2015.6.4.107.117
- Fal'tsman V.K. (2019) Russia without Own Oil? *Voprosy ekonomiki*, no 4, pp. 152–159 (in Russian). DOI: 10.32609/0042-8736-2019-4-152-160
- Gascard J., Riemann-Campe K., Gerdes R., Schyberg H., Randriamampianina R., Karcher M., Zhang J., Rafizadeh M. (2017) Future Sea Ice Conditions and Weather Forecasts in the Arctic: Implications for Arctic Shipping. *Ambio*, vol. 46, pp. 355–367. DOI: 10.1007/s13280-017-0951-5
- Gautier D., Bird K., Charpentier R., Grantz A., Houseknecht D., Klett T., Moore T., Pitman J., Schenk C., Schuenemeyer J., Sørensen K., Tennyson M., Valin Z., Wandrey C. (2009) Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic. *Science*, no 324(5931), pp. 1175–1179. DOI: 10.1126/science.1169467
- Korchak E.A. (2017) *Labor Potential of the Northern Regions in the Framework of the Implementation of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic*, Apatity: KSC RAS (in Russian).
- Korchak E.A. (2019) The Role of Labor Potential in the Sustainable Development of the Russia Arctic. *Arctic and North journal*, no 36, pp. 5–24 (in Russian). DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.36.5
- Korchak E.A., Serova N.A., Emelyanova E.E., Yakovchuk A.A. (2019) Human Capital of the Arctic: Problems and Development Prospects. *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science*, vol. 302, 012078. DOI: 10.1088/1755-1315/302/1/012078
- Krivorotov A.K. (2017) The Norwegian Arctic: State Policy and Regional Development. *ECO*, no 8, pp. 77–92. Available at: <https://ecotrends.ru/index.php/eco/article/view/3784/3065>, accessed 12.12.2019 (in Russian).
- Leksin V.N., Porfiriev B.N. (2018) The Russian Arctic Today: Substantial Innovations and Legal Collisions. *Regional Economy*, no 14(4), pp. 1117–1130 (in Russian). DOI: 10.17059/2018-4-5
- Revich B., Kharkova T., Kvasha E., Bogoyavlensky D., Korovkin A., Korolev I. (2014) Socio-demographic Limitations of Sustainable Development of the Murmansk Region. *Forecasting Problems*, no 2(143), pp. 127–135. Available at: <https://ecfor.ru/publication/sotsialno-demograficheskie-ogranicheniya-razvitiya-oblasti/>, accessed 12.12.2019 (in Russian).
- Serova N.A. (2019) Regional Investment Policy Formation in the Russian Arctic. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*, vol. 298, pp. 499–501. DOI: 10.2991/essd-19.2019.109
- Serova N.A., Gutov S.V. (2019) Key Trends in the Development of Investment Processes in the Arctic Zone of the Russian Federation in 2008–2017. *Arctic and North*

journal, no 34, pp. 77–89 (in Russian). DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.34.77

Skuf'ina T.P. (2016) Legal Regulation of the Development of the Russian North and the Arctic. *Fundamental Researches*, no 9(2), pp.424–428 (in Russian). DOI: 10.17513/fr.40761

Smith L., Stephenson S. (2013) New Trans-Arctic Shipping Routes Navigable by Mid-century. *PNAS*, no 110(13), pp. 4871–4872. DOI: 10.1073/pnas.1214212110

Ul'yanin Yu.A., Kharitonov V.V., Yurshina D.Yu. (2018) Forecasting the Dy-

namics of the Exhaustion of Traditional Energy Resources. *Problemy prognozirovaniya*, no 2 (167), pp. 60–71 (in Russian). DOI: 10.1134/S1075700718020156

Zajkov K.S., Kondratov N.A., Kudryashova E.V., Lipina S.A., Chistobaev A.I. (2019) Scenarios for the Development of the Arctic Region (2020–2035). *Arctic and North journal*, no 35, pp. 5–24 (in Russian). DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.35.5