

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
(Выпуск II) №8, 2023 (№305)**

Глобальная Британия в Арктике: баланс жесткой и мягкой силы

***Котов Александр Владимирович
Лесной Денис Станиславович***

Аннотация. *Статья посвящена анализу новой стратегии Великобритании в Арктике. Документ опубликован спустя год после начала специальной военной операции России на Украине и ориентирован на изменения в арктической политике Соединенного Королевства и активизацию его присутствия в европейском циркумполярном регионе. Авторы рассматривают трансформацию взглядов правящих кругов по сравнению с прошлыми версиями. Особое внимание уделено росту значения тематики безопасности, усилению военного присутствия Великобритании в условиях конца эпохи мирной «арктической исключительности». Отмечается интеграция собственно арктической и ключевых международной и оборонной концепций Соединенного Королевства. Сделан вывод об оформлении нового целостного подхода Великобритании к Заполярью.*

Ключевые слова: *Россия, Великобритания, Шотландия, Арктика, Китай, Глобальная Британия, арктическое сотрудничество, арктическая исключительность, оборона на Крайнем Севере, НАТО.*

Авторы. *Александр Владимирович Котов* – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, зав.сектором экономики ФРГ Центра германских исследований Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: alexandr-kotov@yandex.ru.

Денис Станиславович Лесной - младший научный сотрудник Центра арктических исследований Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: dlesnoygorbachev@gmail.com.

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics2820231117> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/PKRPAC>

Авторы выражают благодарность заместителю директора Института Европы РАН В.Б. Белову за ценные замечания при подготовке аналитической записки.

Арктическая повестка во внешнеполитическом планировании Великобритании

Принятая 9 февраля 2023 года арктическая стратегия Великобритании стала третьим этапом обновления данного документа. Это единственная не северная страна, опубликовавшая три итерации своей арктической политики. Традиция постоянной актуализации заполярных документов в Соединенном Королевстве ведет свой отсчет с 1996 г., когда оно стало одной из первых стран, получивших статус наблюдателя в Арктическом совете и внедривших собственную политику.

Впервые заполярная политика Соединенного Королевства была изложена в стратегии 2013 г. «Адаптация к переменам: политика Великобритании в отношении Арктики»¹. Почти десять лет спустя, в 2023 году Соединенное Королевство в документе «Взгляд на север: Великобритания и Арктика, основы арктической рамочной политики Соединенного Королевства» перезагружает внешнюю политику в отношении заполярного региона². События, произошедшие за 10 лет, особенно крупные внешние шоки – конфликт вокруг Украины и брекзит – значительно повлияли на общее восприятие Великобритании и ее подход к Арктическому региону. Тематика документов постепенно смещала акценты с политики адаптации к климатическим изменениям на более жесткие геополитические подходы к конкуренции в данном регионе и усиление вопросов безопасности³.

Можно выделить два пятилетних цикла, в которые обновлялась арктическая политика. Курирующими ведомствами, как правило, выступают Министерство иностранных дел и Министерство международного развития страны. Особенностью Великобритании является то, что в своих северных геопостроениях она вынуждена использовать более мягкие и дипломатичные формулировки для неарктического государства, концентрируясь на «арктической рамочной политике».

Отличия арктической стратегии 2023 года

Документ, описывающий новейшую итерацию арктической стратегии Великобритании, состоит из 48 страниц и выступает интегратором политики и действий Лондона, имеющих отношение к Арктике. Наиболее значительным изменением стала интеграция в общую структуру национальной арктической политики двух других важных документов:

¹ UK Government. Adapting To Change, UK policy towards the Arctic / UK Government. – 2013. – URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/251216/Adapting_To_Change_UK_policy_towards_the_Arctic.pdf (дата обращения: 22.02.2023).

² UK Government. Looking North: The UK and the Arctic The United Kingdom's Arctic Policy Framework / UK Government. – 2023. – URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1135186/looking-north-the-uk-and-the-arctic-the-uks-arctic-policy-framework.pdf (дата обращения: 22.02.2023).

³ Depledge D. The UK's defence arctic strategy: Negotiating the slippery geopolitics of the UK and the arctic / D. Depledge, K. Dodds, C. Kennedy-Pipe // RUSI Journal. – 2019. – Vol. 164. – № 1. – P. 28-39.

«Глобальная Британия в эпоху конкуренции: комплексный обзор безопасности, обороны, развития»⁴ и «Вклад Великобритании в оборону Крайнего Севера»⁵.

Важное отличие новой стратегии – наличие положения о сохранении безопасности и стабильности, которое отражает программный вектор всех интегрированных документов – в предыдущих версиях этого не было. Новые рамки арктической политики теперь состоят из каркаса четырех пунктов, которые считаются приоритетными в долгосрочной перспективе: партнерство и кооперация; защита климата, людей и окружающей среды; сохранение безопасности и стабильности; продвижение общей ответственности.

Среди новых подходов в стратегии необходимо выделить отношение к предполагаемым угрозам, исходящим от России и Китая. Лондон пытается противодействовать России и ее планам сотрудничества с Китаем, официально заявляя свои особые интересы в Арктике в качестве «ближайшего соседа» Заполярья. Британское государство постоянно работает над легитимизацией своих интересов, как экономических, так и в области безопасности.

Шотландский фактор

Нельзя не отметить, что «еще более ближний сосед» Арктики, Шотландия, в сентябре 2019 г. выпустила независимую арктическую стратегию под названием «Арктические связи»⁶. Отношение к ней никак не отражается и не комментируется в новых документах арктической политики Великобритании. Шотландия упоминается лишь раз, тогда как Китай как «приарктическое государство» – шесть. Парадоксально, но так в рамках одного государства действуют две арктические стратегии, причем шотландская тоже претендует на реализацию самостоятельного курса.

Выход Соединенного Королевства из ЕС поставил под угрозу международное партнерство Шотландии со странами Арктики. Усилия Эдинбурга в этом регионе направлены на продолжение участия в соответствующих арктических конференциях для продвижения компетенций региона и выявления новых возможностей для сотрудничества. Наряду с созданием на двусторонней основе диалога с арктическими странами и учреждениями по вопросам, входящим в компетенцию шотландского правительства, Великобритании

⁴ UK Government. Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy / UK Government. – 2021. – URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age-the_Integrated_Review_of_Security__Defence__Development_and_Foreign_Policy.pdf (дата обращения: 22.02.2023).

⁵ UK Government. The UK's Defence Contribution in the High North / UK Government. – 2022. – URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1063855/The_UK_s_Defence_Contribution_in_the_High_North.pdf (дата обращения: 22.02.2023).

⁶ Scottish Government. Arctic Connections: Scotland's Arctic Policy Framework / Scottish Government. – 2019. – URL: <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2019/09/arctic-connections-scotland-arctic-policy-framework/documents/arctic-connections-scotland-arctic-policy-framework/arctic-connections-scotland-arctic-policy-framework/govscot%3Adocument/arctic-connections-scotland-arctic-policy-framework.pdf> (дата обращения: 22.02.2023).

оказывается поддержка для сохранения участия в европейских программах территориального сотрудничества, образовательных инициативах Erasmus+ и Horizon 2020 несмотря на брекзит⁷.

Военно-стратегические вопросы

Анализ двух программных документов – «Глобальной Британии в эпоху конкуренции: комплексный обзор безопасности, обороны, развития» и «Вклада Великобритании в оборону Крайнего Севера», вошедших в арктическую стратегию – объясняет изменения, внесенные в новую арктическую политику Соединенного Королевства. Если первый представлял общемировую стратегию в эпоху после брекзита, то второй расширяет ее и вербально вовлекает арктический регион в жесткое геополитическое противоборство⁸⁹. Общим знаменателем всех документов становится растущее стремление Лондона стать ключевым геополитическим игроком в регионе, особенно благодаря геостратегическому контролю над Фареро-Исландским рубежом¹⁰.

Великобритания классифицирует РФ как наиболее острую угрозу безопасности в евроатлантическом регионе. Соединенное Королевство называет себя «ведущим европейским союзником в НАТО» и утверждает, что угроза исходит «в частности, от России», при этом никакие другие страны в данном контексте больше не упоминаются. В документе отмечается, что РФ и КНР как системные конкуренты бросают вызов западным демократическим ценностям и их сформированной системе. Типичным антироссийским выпадом Британии вместе с ее партнерами и союзниками стало стремление «привлекать РФ к ответственности» в вопросах соблюдения международных норм и правил.

Положения «Вклада Великобритании в оборону Крайнего Севера» отражают взгляд британского Минобороны на десятилетнюю перспективу военного присутствия в Арктическом регионе.

В политико-экономическом смысле Британия остается заинтересованной в обеспечении свободы судоходства, укреплении системы, основанной на международных нормах и правилах. Называя Арктику исторически сложившейся зоной низкой напряженности, авторы одновременно признают, что из-за ухудшения глобальной безопасности «эпоха арктической исключительности заканчивается». Главным виновником такого поворота событий вновь называется Россия из-за ее «все более милитаризованного подхода к

⁷ Arctic Connections: Scotland's Arctic policy framework. - <https://www.gov.scot/publications/arctic-connections-scotlands-arctic-policy-framework/pages/8/> (дата обращения: 03.04.2023).

⁸ Depledge D. The UK's defence arctic strategy: Negotiating the slippery geopolitics of the UK and the arctic / D. Depledge, K. Dodds, C. Kennedy-Pipe // RUSI Journal. – 2019. – Vol. 164. – № 1. – P. 28-39.

⁹ Godovanyuk K. A. SECURITY OF ARCTIC AND NORTHERN SEA ROUT: UK'S VIEW / K.A. Godovanyuk // Вестник Удмуртского университета. Социология. Политология. Международные отношения. – 2019. – Vol. 3. – № 3. – P. 326-331.

¹⁰ Журавель В.П. Арктические вопросы в политике Великобритании// Цивилизационные аспекты развития Арктических регионов России : Материалы II научно-практической конференции: сборник статей, Москва, 15 декабря 2020 года. – Москва: Институт мировых цивилизаций, 2021. С. 125-136.

региону» и интереса к использованию Северного морского пути, обладающего «потенциалом двойного назначения». Косвенно указано, что все страны Арктической восьмерки, за исключением РФ, являются союзниками и партнерами. С вступлением Финляндии 4 апреля 2023 г. в НАТО и ожидаемым аналогичным процессом в Швеции в регионе больше не будет нейтральных стран. Оба указанные североевропейские государства и раньше участвовали в арктических учениях НАТО (Cold Response с 2006 г. и Trident Juncture в 2018 г.). Обе страны входят в состав Объединенных экспедиционных сил (JEF), созданных во главе с Великобританией в 2014 г. В целом стратегия иллюстрирует потенциал ее военной роли на расширяющемся северном фланге НАТО и стремление Лондона «делать больше» со своими арктическими союзниками и партнерами.

Усиление давления на Россию

Действия Великобритании и ее западных партнеров с их агрессивной санкционной политикой против России, начиная с активизации украинского конфликта, положили конец намерениям мирного развития Арктики. Арктическая семёрка 3 марта 2022 г. выпустила совместное коммюнике¹¹ по приостановлению сотрудничества с РФ. Последующее заявление Финляндии и Швеции о вступлении в НАТО и их необоснованный западный нарратив о России как дестабилизаторе Арктического региона еще сильнее стимулировало недружественные действия. Эта тенденция прослеживается в арктических стратегиях ряда стран коллективного Запада, опубликованных после начала специальной военной операции (Франция¹², США¹³ и Соединенное Королевство). Все они использовали одну и ту же формулу для перекладывания вины на РФ как угрозу для мирной территории Арктического региона.

Возникают контрпродуктивные меры «привлечения к ответственности», перекладывание вины за нарастание напряженности на РФ. Игнорируются объективные физико- и экономико-географические реалии региона. Особенно деструктивным является описание российских действий в Арктике как экзистенциальной угрозы, сравнимой с глобальными климатическими изменениями. Великобритания выразила решительную поддержку заявке Финляндии и Швеции на вступление в НАТО. Норвегия также играет важную роль в арктической стратегии Соединённого Королевства и ее интересах в регионе: после публикации обновленной стратегии Великобритания открыла арктическую военную базу

¹¹ U.S Department of State. Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia's Invasion of Ukraine – 2022. – URL: <https://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/> (дата обращения: 07.04.2023).

¹² Government of France. ÉQUILIBRER LES EXTRÊMES: Stratégie polaire de la France à horizon 2030 – 2023. – URL: https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2022/04/strategie_polaire_de_la_france_a_horizon_2030.pdf (дата обращения 07.04.2023).

¹³ The White House. National strategy for the Arctic region – 2022. – URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf> (дата обращения: 07.04.2023).

Кэмп Викинг, где будет размещена оперативная группа королевской морской пехоты под названием «Группа быстрого реагирования (Север)»¹⁴.

Эти новые геополитические реалии отражены в изменениях, внесённых 21 февраля 2023 г. в Основы государственной политики в Арктике на период до 2035 г. и в новой Концепции внешней политики Российской Федерации¹⁵, опубликованной 31 марта 2023 г. В отличие от предыдущих версий этих документов, хотя за Арктическим Советом и признается роль координатора международной деятельности в регионе, для РФ приоритетными становятся двусторонние отношения. В условиях предстоящей передачи председательства в Арктическом Совете Норвегии эффективность работы данной многосторонней структуры остается под вопросом. Действия недружественных стран рассматриваются российским государством как осуществляемая ими «милитаризация региона и ограничение возможностей России для реализации ее суверенных прав в Арктической зоне».

На фоне усиления аспектов безопасности в новой британской стратегии сохранилась преимущество с прежними позициями по экологии, экономике и научному сотрудничеству, из которых, однако, исключена Россия. Документ расширяет и детализирует и без того сильную научную базу Великобритании¹⁶ и ее арктические достижения в научно-техническом сотрудничестве¹⁷. Сильными остаются экологические аспекты – они учитывают результаты Парижского соглашения и Конференции в Глазго 2021 г. (COP26). В этом контексте Лондон стремится укрепить большую часть своих целей и задач в Арктике, связанных с климатом. Он ставит цель играть все более активную роль в развитии Полярного кодекса в Международной морской организации. Используя в полной мере свои научно-исследовательские возможности, Великобритания расширяет свою мягкую силу во всем, что имеет отношение к арктическому пространству: в международных, природоохранных организациях, НПО и организациях арктической морской отрасли.

Выводы

Британия в рамках арктической политики продолжит использовать свой значительный потенциал мягкой силы, наращивая при этом более жесткий подход к региону. Последнее выходит, на наш взгляд, чрезвычайно далеко за рамки того, что можно считать приемлемым поведением для неарктического государства. Следует учитывать позицию Британии как ведущего союзника НАТО в Европе, ее активную роль в подрыве отношений между ЕС и

¹⁴ UK Sets Up New Arctic Base in Northern Norway. – URL: <https://www.highnorthnews.com/en/uk-sets-new-arctic-base-northern-norway> (дата обращения: 03.04.2023).

¹⁵ Концепция внешней политики Российской Федерации – 2023. – URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/udpjZePcMAycLXOGGAgmVHQDIoFCN2Ae.pdf> (дата обращения: 07.04.2023).

¹⁶ Ананьева Е. В. Арктическая политика Великобритании / Е. В. Ананьева, Н. М. Антюшина. – Text : electronic // Арктика и Север. – 2016. – № 24. – P. 68-79. – URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_26568638_28567941.pdf (дата обращения: 03.04.2023).

¹⁷ Gutenev M. Y. Science diplomacy of Great Britain in the arctic / M. Y. Gutenev // World Economy and International Relations. – 2020. – Vol. 64. – № 2.

РФ («кейс Скрипалей») и нынешний антагонистический, эскалационный подход к конфликту вокруг Украины.

Великобритания представляет собой угрозу безопасности в Арктике не только для России, но и для всего нынешнего геополитического баланса сил в регионе. Дестабилизирующие действия Королевства усугубляют напряжённость в Арктическом регионе.

Дата выпуска: 11 апреля 2023 года.

Global Britain in the Arctic: balancing the hard and soft power

Abstract. *This paper analyses the new Arctic strategy of the United Kingdom. The Document was published one year after the start of Russia's special military operation in Ukraine, which has contributed to the changes present in the new Arctic policy, and the revitalization of its role in the European circumpolar region. The authors consider the dynamics of changes within the document compared to previous versions, and the new design of a now holistic UK government approach to the Arctic. Special attention is paid to the increased importance of security in the document, strengthening of the military presence of the United Kingdom in the region, and conditions of the end of low-tension history and "Arctic exceptionalism". Integration of the Arctic strategy with key international and defense strategies of Great Britain is noted. The conclusion is made about the design of a new holistic UK government approach to the Arctic.*

Keywords: *Russia, Russian Federation, United Kingdom, Scotland, Arctic, China, Global Britain, Arctic cooperation, Arctic exceptionalism, Security of the High North, NATO.*

Authors. *Kotov A., Candidate of Science (Economics), Senior Research Fellow, German Studies Centre, Head of the Germany's Economy Sector, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009. E-mail: alexandr-kotov@yandex.ru*

Lesnoy D., Junior Research Associate at the Centre for Arctic Studies, Department of Country Studies, Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009. E-mail: dlesnoygorbachev@gmail.com

The authors express their gratitude to Deputy Director of the Institute of Europe RAS V.B. Belov for valuable comments in preparation of the analytical paper.

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics2820231117> **EDN:** <https://www.elibrary.ru/PKRPAC>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: April 11, 2023.