

УДК 327.5 (98+99)

DOI: 10.46493/2663-2675.31(5).2021.61-69

Дмитро Чеберкус*, Андрій Федчук, Софія Жеребчук

Національний антарктичний науковий центр МОН України
01601, б-р Тараса Шевченка, 16, м. Київ, Україна

Зовнішня політика ЄС і Росії в Арктиці як чинник формування стратегії діяльності України в полярних регіонах Землі

Анотація. Геополітичне значення Арктики зростає протягом останніх десятиліть, у якому провідні глобальні та регіональні держави намагаються реалізувати нові стратегічні й економічні можливості. У статті проаналізовано зміст програмних документів стратегічного характеру, які визначають засади зовнішньої політики в арктичному регіоні двох головних суб'єктів світової політики на євразійському континенті – Європейського Союзу та Російської Федерації, – які мають різне стратегічне бачення розвитку регіону і водночас є головними чинниками формування елементів стратегії діяльності України в полярних регіонах. Показано, що засади зовнішньої політики ЄС у регіоні спрямовані на захист прав громадян арктичних країн-членів ЄС, збалансований розвиток регіону з чітким імперативом на природоохоронну діяльність і наукові дослідження з цією метою. У свою чергу, політика РФ в Арктиці має чітко виражений військово-стратегічний пріоритет, особливо з 2014, після анексії Кримського півострова та окупації на Сході України. З огляду на це, подальшими завданнями зовнішньополітичної діяльності України в арктичному регіоні мають бути, з одного боку, повне використання потенціалу інтеграції України до Європейського дослідницького простору та долучення до реалізації Європейського «зеленого» курсу як амбітного інтеграційного проєкту ЄС, а з іншого – розроблення, збереження та посилення усіх доступних міжнародно-правових механізмів та інструментів щодо протидії агресії Російської Федерації проти України, що повною мірою відповідає нещодавно затвердженій Стратегії зовнішньополітичної діяльності України

Ключові слова: Арктика, правовий режим, Арктична рада, Система Договору про Антарктику, міжнародні відносини, національні інтереси, сталий розвиток

Вступ

Геополітичне значення Арктики – північної полярної області Землі площею близько 21 млн кв.км., що включає окраїни материків Євразія і Північна Америка й акваторію Північного Льодовитого океану з островами – особливо зростає протягом останніх десятиліть, відколи зміни клімату вже наочно та докорінно перетворюють регіон, у якому провідні глобальні і регіональні держави вбачають нові стратегічні й економічні можливості. Так, за даними Геологічної служби США в Арктиці знаходиться близько 22 % світових нерозвіданих ресурсів вуглеводнів – 30 % запасів газу і 13 % нафти. Водночас 84 % ресурсів знаходяться на шельфі Північного Льодовитого океану з глибинами до 500 метрів і лише 16 % – на сухопутній території арктичних держав у межах Північного полярного кола [1]. З огляду на цю обставину наразі вісім арктичних держав – Канада, Королівство Данія (через Гренландію та Фарерські острови), Фінляндія, Ісландія, Норвегія, Російська Федерація, Швеція та США – затвердили національні документи чи стратегії щодо подальшого освоєння Арктики [2].

Зі свого боку, природно-ресурсний потенціал полярних регіонів Землі та їх виняткова роль у формуванні глобальних природних процесів, а також розвиток міжнародних правових відносин є головними чинниками, що визначають необхідність забезпечення систематичної присутності України в цих регіонах для зміцнення національної безпеки, захисту політичних, соціально-економічних та екологічних інтересів. Ці далекі на перший погляд регіони Землі визначають вплив на формування клімату в усіх куточках планети через те, що холодні води Південного та Північного Льодовитого океанів регулюють тепловий режим всього Світового океану. Відтак, фундаментальні зміни, які наразі відбуваються в полярних водах, невідворотно призведуть до фізичних, біологічних і соціально-економічних наслідків глобального масштабу, в тому числі й в Україні, адже процеси потепління клімату матимуть суттєвий негативний вплив на економіку степових областей України. Крім того, Україна є морською державою, торговельний, риболовецький і науково-дослідний флот якої повинен

Стаття надійшла: 15.08.2021, Доопрацьовано: 20.09.2021, Схвалено до друку: 25.10.2021

Рекомендоване цитування:

Чеберкус Д., Федчук А., Жеребчук С. Зовнішня політика ЄС і Росії в Арктиці як чинник формування стратегії діяльності України в полярних регіонах Землі. *Зовнішні справи*. 2021. Т. 31, № 5. С. 61–69.

*Відповідальний автор

мати можливість здійснювати свою діяльність у морях та океанах на всіх широтах, у тому числі і в Арктиці, тому доступ України до важливих арктичних шляхів повинен бути відображений у державному зовнішньополітичному курсі.

Отже, метою статті є проаналізувати зміст програмних документів стратегічного характеру, які визначають засади зовнішньої політики в арктичному регіоні двох головних суб'єктів світової політики на євразійському континенті – Європейського Союзу та Російської Федерації, – які мають почасти протилежне стратегічне бачення розвитку регіону і водночас є головними чинниками формування елементів стратегії діяльності України в полярних регіонах.

Оновлена політика ЄС в Арктиці

Оскільки ЄС виступатиме провідним глобальним суб'єктом у сфері захисту прав людини та політики сталого розвитку, його зовнішня політика в Арктиці спрямована на забезпечення ключової ролі ЄС у подальшому розвитку арктичного регіону в інтересах громадян ЄС, перш за все, трьох держав-членів ЄС, які знаходяться в Арктиці (Данія, Швеція, Фінляндія) [3]. Арктична політика ЄС регулярно переглядається з часу свого першого затвердження у 2008 році. Поточна політика ЄС в Арктиці, опублікована у 2016 році, має три визначені пріоритети: 1) подолання наслідків змін клімату і охорона навколишнього природного середовища; 2) сприяння сталому розвитку; та 3) посилення міжнародного співробітництва [4]. У липні 2020 року Європейська Комісія і Європейська служба зовнішніх зв'язків (EEAS) оголосили проведення консультацій з широкою громадськістю з метою перегляду вказаних трьох пріоритетів чинної політики ЄС в Арктиці, а також визначення нових викликів і можливостей діяльності в Арктиці, зокрема, з урахуванням ухваленого у 2019 році Європейського «зеленого» курсу.

За результатами консультацій ЄС й надалі відіграватиме важливу роль у забезпеченні безпеки, стабільності та сталого розвитку Арктики. Водночас, новими елементами оновленої комплексної політики ЄС, яка буде схвалена до кінця 2021 року, мають стати: 1) довгострокова перспектива перешкоджання екологічно шкідливих практик реалізації людської діяльності в регіоні, яка може негативно впливати на арктичні екосистеми, біологічні види та середовище їхнього проживання; 2) інтеграція оновленої арктичної політики ЄС з його зовнішньою політикою щодо глобальної протидії змін клімату та Європейським «зеленим» курсом задля досягнення ефективного сталого розвитку Арктики, а також 3) підтримка з цією метою міждисциплінарних наукових досліджень як одного з ключових елементів оновленої політики ЄС в Арктиці [5].

Така чітка орієнтація на екологічний підхід і відповідні наукові дослідження вигідно відрізняє ЄС на тлі зростаючої конкуренції та мілітаризації глобальних та регіональних держав-лідерів в Арктиці (в першу чергу, США, Росії та Китаю). При цьому, Європейський «зелений» курс може розглядатись як модель принципово відмінної арктичної політики, в рамках якої держави

застосовують інклюзивний підхід, спрямований на те, щоб зробити ЄС кліматично нейтральним до 2050 року шляхом переходу до зеленої економіки замкненого циклу. Задля цього формується нова економічна парадигма в Європі, змінюючи традиційні підходи до виробництва і розвитку економіки через мінімізацію використання викопних видів палива, зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище, що в результаті покращить здоров'я та якість життя людей. Так, замість того, щоб зосереджуватись тільки на одній проблемі, такий як, наприклад, збереження біорізноманіття, у межах Європейського «зеленого» курсу комплексно беруться до уваги і досліджується застосування на практиці принципів сталого розвитку в сільському господарстві та промисловій системі загалом, в зеленій енергетиці, промисловості, будівництві, транспортному секторі, сфері утилізації відходів – все що може спричинити негативний кумулятивний ефект. Наразі Європейський «зелений» курс вже реалізується у трьох арктичних країнах-членах ЄС (Данія, Швеція і Фінляндія), при чому у такій специфічній для Арктики сфері діяльності, як морський транспорт і пошуково-рятувальні операції на морі.

Отже, у міру того, як ЄС переглядає та посилює свою арктичну політику, він починає діяти як нормативний союз держав, який може протистояти наративам, що зводять весь комплекс природних і суспільно-політичних процесів в Арктиці до театру суперництва великих держав, і, відповідно, протидіяти наростаючим тенденціям розглядати регіон виключно як арену нової «холодної» війни чи арену для гонки за ресурсами.

Військово-стратегічні інтереси РФ в Арктиці

Арктична зона є одним із пріоритетів розбудови зовнішньої та внутрішньої політики РФ, з огляду на її політичне, економічне та екологічне значення для країни. В Арктиці розміщуються морські стратегічні ядерні сили Російської Федерації та найчисельніший російський флот. Арктика також є основним джерелом вуглеводнів для РФ: 80 % природного газу та 17 % видобутку нафти.

2020 року РФ оновила визначальні стратегічні документи, пов'язані так чи інакше з арктичною політикою: Основи державної політики Російської Федерації в Арктиці до 2035 року [6], Стратегія розвитку Арктичної зони Російської Федерації та національної безпеки до 2035 року [7], Концепція сталого розвитку корінних малочисельних народів Півночі, Сибіру та Дальнього Сходу РФ [8]. Крім того, російський уряд розробив нещодавно окремий документ щодо розвитку Арктики, який поєднує в собі економічний і військовий аспекти в північному регіоні. До зазначеного документа занесено завдання та заходи, зокрема й військово-політичні, пов'язані із головуванням РФ у Арктичній раді протягом 2021–2023 років. Документ було затверджено Указом Президента РФ № 164 від 5.03.2020 [6].

Оновлені стратегічні та програмні документи РФ багато в чому повторюють попередні ітерації. Зокрема, відповідно до Основ державної політики РФ в Арктиці – як в оновленому документі, так і в тому, який був чинним до 2020 року – Арктика розглядається як основна

ресурсна база для розвитку економіки РФ. Розвиток Північного морського шляху також залишається пріоритетом. Про важливість зазначеного свідчить той факт, що РФ виділила кошти на фінансування п'яти нових криголамів. Разом із тим, нові стратегічні документи містять також нові складові. Уваги заслуговують окремі пункти державної політики РФ в Арктиці. По-перше, цим документом було створено окреме угруповання військ спеціального призначення в Арктиці. По-друге, документ серед інших загроз, визначає «спроби низки іноземних держав переглянути базові положення міжнародних договорів, що регулюють господарську та іншу діяльність в Арктиці, і створити системи національного правового регулювання без врахування таких договорів і регіональних форматів співробітництва як загрозу державним інтересам РФ. Ці заяви, очевидно, відсилають до невирішеного конфлікту Росії з Норвегією щодо тлумачення Договору про Шпіцберген 1920 року [9; 10]. Зазначеним договором заборонено вилов морських живих ресурсів у зоні 200 морських миль. Так звана охоронна зона навколо Шпіцбергену, створена Норвегією з метою збереження живих ресурсів Арктики, сприймається Росією як обмеження її господарської діяльності. У лютому 2020 року, до сотої річниці Договору про Шпіцберген, Росія направила офіційно листа до МЗС Норвегії, у якому знову порушила це питання.

Відповідно до Основ державної політики РФ в Арктиці зростаюча військова присутність інших країн визначається як загроза безпеці РФ. Однак одночасно РФ сама продовжує нарощувати військовий потенціал в арктичних широтах [11; 12]. Законодавчо такий крок обґрунтовується як вимушений – з огляду на дестабілізацію паритету сил у регіоні іншими державами. Росія все частіше розглядає Арктику як важливий район, у якому нарощується протистояння на кшталт часів «холодної війни» з США та державами НАТО. Особливо чітко така політика почала простежуватися після анексії Криму та окупації окремих районів Донецької та Луганської областей України, що призвело до накладання західними державами дипломатичних та економічних санкцій, спрямованих зокрема й проти російських арктичних проєктів з розвідки нафти і газу. Відтак, існує ризик перекидання конфлікту зі Сходу України на Арктику та пов'язану з цим можливу агресивну чи експансіоністську поведінку Росії в Арктиці [13]. Вперше 2014 року до Військової доктрини РФ було внесено завдання «зниження загроз в арктичному регіоні як головне політичне завдання». Згідно з офіційними програмними документами, «військова діяльність в Арктиці необхідна для надійного контролю над регіоном і захисту інтересів там. Військове зміцнення Росії в Арктиці є частиною економічної стратегії». Більше того, Російською морською доктриною 2017 року визначається заява США щодо бажання домінувати на морі, зокрема в Арктиці, як одна з основних загроз безпеці національним інтересам Росії.

Як відповідь на такі загрози, РФ наприкінці 2020 – на початку 2021 було організовано ряд навчань, у ході яких три російські атомні підводні човни одночасно прорвали арктичний лід. Також Міністерство

оборони РФ заявило, що незабаром випробує різні типи військових реактивних літаків в Арктиці, зокрема винищувачі Су-34 і Су-35, а також літаки-амфібії Б-200. Останні часто використовуються для боротьби з пожежами, але їхньою основною місією в Арктиці буде проведення рятувальних операцій. Також у російських програмних документах визначено необхідність співпраці з ЄС, іншими арктичними країнами, а також країнами та організаціями, що мають інтерес в Арктиці [14]. Крім того, законодавством РФ передбачено необхідність підтримки співпраці з питань делімітації арктичного шельфу, допомоги в пошуково-рятувальних місіях, запобіганні та реагуванні на техногенні та природні катастрофи, а також налагодження та розвиток наукової співпраці [15].

Також чітко просліджується той факт, що після 2014 року РФ не лише створила окреме військове угруповання в Арктичному регіоні та наростила військову присутність, але й законодавчо визначила зміцнення двостороннього співробітництва з арктичними державами та розширення різних форматів співпраці (Арктична рада, Арктична п'ятірка, Баренцова Євро-Арктична рада) як пріоритет зовнішньої політики [14; 16]. Одночасно з регіональними арктичними організаціями Росія, попри суперництво, намагається підтримувати та розвивати партнерські відносини з Китаєм щодо арктичного регіону [17; 18]. Усі кроки, націлені на зміцнення білатерального та регіонального співробітництва, спрямовані на вихід з-під дії ряду економічних санкцій.

Військова присутність Росії в Арктиці стала більш помітною протягом останніх років – після створення Об'єднаного стратегічного командування Північного флоту. 2019 року представники оборони повідомили, що 19 аеродромів у регіоні побудовано або модернізовано. Найбільший знаходиться в архіпелазі Земля Франца-Йосифа. Згідно з технічними характеристиками він може приймати різні типи літаків, зокрема важкий вантажний літак Іл-76.

Також 2020 року представники Міністерства оборони РФ оголосили про плани побудувати шість танкерів для заправки кораблів. Вони повинні бути готові до 2028 року. Ще одним свідченням нарощування військової присутності є оголошений міноборони РФ тендер для постачання військ обладнанням, необхідним у полярних широтах при екстремальних температурах – військові оголосили тендер на суму близько 464 мільйонів рублів (6 мільйонів доларів США) щодо забезпечення безперебійних поставок вантажів. Інформація щодо цього тендеру є обмеженою, а заявки можуть подавати лише ті учасники, яких запросить міноборони РФ [17].

В аналітичному звіті Стокгольмського інституту досліджень миру (SIPRI) відзначається, що «військова активність у регіоні низька в порівнянні з «холодною війною», але вона зростає» [19]. Ще одна важлива складова арктичної політики РФ: забезпечення судноплавства і, одночасно, економічних інтересів, розвиваючи Північний морський шлях, що проходить через ексклюзивну економічну зону країни. Уряд хоче перетворити маршрут на комерційний канал, прирівнявши його до статусу Суецького каналу. Однак спроби повного

контролю лише РФ оскаржуються США. Після ситуації з контейнеровозом «Ever Give» в Суецькому каналі, який паралізував рух танкерів каналом наприкінці березня, інтерес до Північного морського шляху зріс не лише з боку РФ, але більшість держав вважає такий альтернативний шлях ще більш ризиковим через непередбачуваність політики РФ.

Ще одним пунктом, на який варто звернути увагу, говорячи про політику РФ в Арктиці, є політика стосовно корінних народів, адже з 4 мільйонів населення Арктики, близько 10 % припадає на понад 40 різних корінних народів, що нерівномірно проживають в арктичних районах [3]. Тому в основних законодавчих документах РФ корінні народи є пріоритетом для РФ. Відповідно до норм міжнародного права створення міжнародних міжурядових організацій та участь у них є прерогативою держав. Це означає, що саме суверенітет є тією необхідною складовою для участі у міжнародних міжурядових організаціях. З цього погляду Арктична рада є унікальним і цікавим для вивчення прикладом.

Арктичну раду утворено як міжнародну міжурядову організацію відповідно до Оттавської декларації 1996 від імені урядів Канади, Данії, Фінляндії, Ісландії, Норвегії, РФ, Швеції та США. Однак, відповідно до цієї декларації, однакові права, поруч із суверенними державами, отримали представники корінних народів Півночі: шість організацій – об'єднань корінних народів. Само по собі таке представництво є унікальним. Так, у міжнародному праві відоме представництво при міжнародних організаціях націй і народів, які борються за свою незалежність (ГА ООН). У цьому випадку статус постійного представника при міжнародній міжурядовій організації не означає визнання як суб'єкта міжнародних відносин.

Також таке представництво цікаво розглянути з погляду впливу традиційних акторів міжнародних відносин на процес прийняття рішень з боку представників корінних народів. Так, уряд РФ надає значної уваги у своїй політиці розвитку корінних народів: розроблено ряд нормативно-правових актів, направлених на забезпечення розвитку всіх сфер діяльності корінних народів; виділено значне фінансування; представникам корінних народів надано право контролю виконання рішень. Наприклад, розроблено та впроваджено концепцію початкової та середньої освіти для дітей представників кочових чи мисливських племен з можливістю залишитися у навчальному закладі на період відсутності батьків. Однак, незважаючи на політику підтримки, задекларованою РФ, окрім Ямало-Ненецького автономного округу, серед інших корінних народів спостерігається значний спад у прирості населення [8].

Ямало-Ненецький автономний округ займає особливе місце серед арктичних територій Росії. За останнє десятиліття Ямал опинився у центрі масштабних газових і транспортних проектів і, по суті, став новою нафтогазовою провінцією. Паралельно з цим корінні народи округу зорганізувалися в рух протесту. Проблема є те, що газо- та нафтовидобувні компанії займають великі площі, що раніше використовувалися під пасовища для оленів. Крім того, влада регіону наголосила на

необхідності скорочення поголів'я північного оленя. Разом із цим, Асоціація корінних малочисельних народів Півночі, Сибіру та Далекого Сходу Російської Федерації (RAIPON), що має статус постійного представника в Арктичній раді, проводить регулярний моніторинг поточного стану «Стратегії державної національної політики РФ на період до 2025 року». Внаслідок такого моніторингу, крім усього іншого, було вказано на проблему віднесення громадян до корінних народів. Отже, можна зробити висновок, що політика РФ щодо корінних народів ніщо інше як «загравання» з огляду, зокрема, і на голос у рамках Арктичної ради.

Формування елементів стратегії діяльності України в полярних регіонах

Незважаючи на схожі фізико-географічні умови, правові режими полярних регіонів Землі, які базуються на нормах міжнародного права, багатосторонніх угодах і національному законодавстві договірних сторін, мають у своїй правовій природі суттєві відмінності, які слід враховувати новим державам, що мають намір реалізовувати свої національні інтереси у цих регіонах.

Так, основні принципи міжнародно-правового режиму Антарктики закріплені у Договорі про Антарктику від 01 грудня 1959 року, а також у інших доповнюючих міжнародно-правових актах, що складають Систему Договору про Антарктику, яка більшістю експертами вважається одним з найуспішніших і надійних міжнародно-правових режимів, який забезпечив управління всіма видами людської діяльності у масштабі цілого континенту, що охоплює майже 10% поверхні Землі, причому весь цей простір знаходиться виключно за межами національної юрисдикції жодної держави. Мирне використання, міжнародне наукове співробітництво та охорона навколишнього середовища Антарктики, включаючи раціональне використання морських ресурсів Південного океану, складають три основні елементи, які продовжують бути наріжними стовпами Системи Договору про Антарктику [20]. Станом на вересень 2021 р. Сторонами Договору про Антарктику є 54 держави, з помірних яких право голосу мають тільки 29, включаючи Україну. Отже, для країн, які прагнуть відігравати активну роль у міжнародній політиці, Антарктика стає елементом зовнішньополітичної стратегії.

Україна приєдналася до Договору про Антарктику постановою Верховної Ради України 17 вересня 1992 р., а набуття Україною у 2004 році статусу Консультативної Сторони Договору про Антарктику надало державі право голосу при ухваленні консенсусом рішень щодо всіх аспектів організації людської діяльності в Антарктиці та подальшого розвитку міжнародно-правового режиму регіону. Відповідно до Статті IX Договору про Антарктику таке право має кожна Сторона доки вона виявляє свою зацікавленість шляхом проведення в Антарктиці суттєвої науково-дослідницької діяльності, такої як створення наукової станції або організація регулярних наукових експедицій. Відтак, проведення наукових досліджень та відповідне законодавче й матеріально-технічне забезпечення наразі є головним елементом здійснення державної політики в Антарктиці.

На виконання зазначеного положення Договору про Антарктику, починаючи з 1996 року, Україна утримує власну антарктичну станцію «Академік Вернадський», 25-річчя заснування якої відзначається цього року окремим Указом Президента України [21]. На сьогоднішній день станція є унікальною геофізичною обсерваторією цілорічного функціонування та важливим опорним пунктом міжнародного довгострокового моніторингу навколишнього середовища в Антарктиці. Забезпечення ефективного функціонування антарктичної станції «Академік Вернадський», організацію і проведення щорічних українських антарктичних експедицій, включаючи підготовку та проведення комплексних морських експедицій в Південному океані, а також координацію участі України у міжнародних дослідженнях в Антарктиці покладено на державну установу Національний антарктичний науковий центр МОН України. Зазначені заходи здійснюються в рамках Державної цільової науково-технічної програми проведення досліджень в Антарктиці на 2011–2023 рр. Кінцевою метою проведення комплексних фундаментальних і прикладних наукових досліджень в Антарктиці, передбачених цією програмою, є здійснення науково обгрунтованої оцінки біологічного та мінерально-ресурсного потенціалу регіону.

Оскільки чинна редакція Програми закінчується у 2023 році, а також беручи до уваги подекуди катастрофічні зміни у навколишньому середовищі, спричинені глобальним потеплінням клімату, Міністерством освіти і науки України ініційовано розроблення нової державної цільової науково-технічної програми проведення досліджень не тільки в Антарктиці, але й Арктиці, адже порівняння результатів досліджень (біологічних, геофізичних, метеорологічних тощо) дозволить комплексно вивчати поточні планетарні процеси, перебіг яких особливо проявляється саме у полярних регіонах Землі.

У зв'язку з цим, вбачається доцільним планування арктичних експедицій на наукові станції потенційних країн-партнерів за рахунок використання механізмів міжнародного співробітництва у науковій, логістичній і природоохоронній сферах, таких як розроблення спільних наукових програм, формування на конкурсній основі міждисциплінарних наукових проєктів і систематичний обмін вченими задля їх належного виконання; організація за узгодженими методиками єдиної мережі моніторингових спостережень на обраних біогеографічних полігонах; проведення спільних експедицій, у тому числі комплексних морських експедицій та інших спільних транспортно-логістичних операцій.

У свою чергу, придбане Урядом України у серпні 2021 року науково-дослідницьке судно льодового класу «Джеймс Кларк Росс» (яке до цього експлуатувалося Британською антарктичною службою) для потреб українських антарктичних експедицій і дослідження Світового океану відкриває нові можливості для створення з іноземними партнерами (які мають свої полярні станції, але не мають власного експедиційного флоту) наукових консорціумів для проведення найбільш перспективних і міжнародно-значимих досліджень як у полярних регіонах Землі, так й інших регіонах Світового океану.

Судно льодового класу є повністю обладнаною мобільною платформою для біологічних, океанографічних та геофізичних досліджень, яке буде доступне цілий рік національним та міжнародним дослідницьким колективам і дозволить Україні стати більш гнучкою у здійсненні масштабної науково-дослідницької діяльності у віддалених регіонах Південного океану та розпочати власні дослідження в Арктиці. Відтак, Національний антарктичний науковий центр має амбіції стати провідною українською науковою установою з біполярних досліджень та зробити свій значний внесок у координовану на міжнародному рівні систему моніторингових спостережень і міждисциплінарних досліджень для кращого прогнозування глобальних змін навколишнього середовища з огляду на їх прояви у високих широтах та ефективного збереження наземних і морських екосистем у полярних регіонах Землі.

Примітно, що останнім часом у цій сфері зростає роль експертної дипломатії, як це передбачено Стратегією зовнішньополітичної діяльності України [22]. Так, за результатами обговорення круглого столу «Державні інтереси України в полярних регіонах: на перетині політики, дипломатії та науки», що відбувся на базі Дипломатичної академії ім. Г. Удовенка при МЗС України 16 липня 2021 року, фахівцями були напрацьовані рекомендації для центральних органів виконавчої влади щодо необхідності розроблення національної стратегії діяльності України в полярних регіонах Землі із залученням усіх зацікавлених відомств та установ задля координації діяльності та врахування усього комплексу національних інтересів. При цьому, головними елементами здійснення державної політики України має бути розширення постійної присутності України в полярних регіонах, в першу чергу за рахунок проведення наукової діяльності та розвитку науково-логістичної інфраструктури, а також забезпечення дипломатичної присутності України шляхом активної участі у робочих органах Системи Договору про Антарктику та Арктичної ради.

Очікуваними результатами виконання запропонованих головних елементів здійснення державної політики України в Антарктиці мають бути, по-перше, проведення передових міждисциплінарних і міжнародно-значимих досліджень в пріоритетних для України галузях науки, включаючи прогнозування кліматичних змін як сфери національної безпеки. По-друге, активна присутність України у політичних процесах, що впливають на розвиток правового режиму Антарктики, забезпечить повноправну участь України у будь-яких формах можливого в майбутньому освоєння антарктичних надр – від вироблення механізму регулювання такої діяльності до її безпосереднього здійснення. Наразі для правового режиму Антарктики характерний найбільш стабільний період свого розвитку, рівновіддалений від визначальних 1991 та 2048 років, що стосуються заборони видобутку мінеральних ресурсів в Антарктиці та можливого механізму її перегляду відповідно. Тому зараз слушний час для перегляду національних стратегічних інтересів і пріоритетів в Антарктиці та визначення чіткого бачення ролі України у подоланні викликів, що вже зараз та у середньостроковій

перспективі постають перед міжнародно-правовим режимом Антарктики. Крім впливу кліматичних змін на стійкість екосистем та різнопланову людську діяльність, це також і такі виклики, як гетерогенність Сторін Договору про Антарктику та інтернаціоналізація управління регіоном (що ускладнюють/уповільнюють процес ухвалення рішень та їх імплементацію у національне законодавство), невирішені питання юрисдикції та висунутих в односторонньому порядку територіальних претензій на суверенітет Антарктики, включаючи питання розмежування континентального шельфу у Південному океані, а також зростання та диверсифікація комерційних видів діяльності, пов'язаних з використанням антарктичних ресурсів – незаконного, незареєстрованого та нерегульованого морського промислу, біологічної розвідки, туристичної діяльності тощо [23; 24].

На відміну від Договору про Антарктику, Україна не може претендувати на набуття права голосу в Арктичній раді, оскільки, як це зазначено у Декларації про створення Арктичної ради та її правил процедури, рішення на всіх рівнях Арктичної ради є виключним правом восьми арктичних держав. Натомість неантарктичні країни можуть отримати статус спостерігача за умови наявності консенсусу усіх арктичних держав-Сторін Арктичної ради. При цьому, необхідними передумовами до набуття статусу спостерігача є, серед іншого, демонстрація конкретного інтересу до вирішення проблем Арктики і спроможність підтримувати діяльність Арктичної ради, а також визнання країнами-кандидатами суверенітету, суверенних прав і юрисдикції арктичних держав в Арктиці. З огляду на головуванням РФ у Арктичній раді протягом 2021–2023 років, очевидним є системне блокування РФ намірів України щодо набуття статусу спостерігача, принаймні в коротко- та середньостроковій перспективі. Відтак, наразі доцільним є започаткування переговорного процесу щодо залучення українських експертів до робочих груп, які функціонують в рамках Арктичної ради, в першу чергу, мова йде про участь представників Національного антарктичного наукового центру у робочій групі з реалізації програми арктичного моніторингу та оцінки (головує США) та робочій групі з охорони морського середовища Арктики (головує Швеція).

Крім того, Національний антарктичний науковий центр вже до кінця 2021 року має намір набути членства у Європейській полярній раді – консорціумі науково-дослідних та академічних установ, логістичних операторів й інших зацікавлених відомчих організацій країн-членів ЕС, що покликаний координувати європейські стратегічні пріоритети наукової діяльності в Арктиці і Антарктиці шляхом покращення обміну інформацією, оптимізації використання полярної інфраструктури та проведенні масштабних і багатосторонніх ініціатив між її членами та міжнародними партнерами. Однією з таких найбільш перспективних для двосторонньої співпраці ініціатив Європейської полярної ради вбачається проект EU-PolarNet (один із 15 наукових проєктів, які формують окремий полярний кластер в рамках програми «Горизонт-2020»), який наразі є головним консультуючим органом Європейської Комісії

з питань полярних досліджень і є водночас найбільшим у світі консорціумом полярних наукових установ та об'єктів полярної інфраструктури, до якого входять 25 організацій, що представляють держав ЕС та асоційовані країни з розвиненими національними програмами полярних досліджень. Спільні зусилля учасників проєкту спрямовані на розроблення інтегрованої дослідницької програми ЕС, а також створення нових партнерських відносин. Зокрема, одним з головних завдань консорціуму є встановлення активної співпраці з третіми країнами, що здійснюють дослідницьку діяльність у полярних регіонах, чим, безумовно, має скористатися й Україна.

Висновки

Європейський Союз та Російська Федерація – два головних суб'єкти світової політики на євразійському континенті, які мають різне стратегічне бачення розвитку Арктики. Засади зовнішньої політики ЕС у регіоні спрямовані на захист прав громадян арктичних країн-членів ЕС, збалансований розвиток регіону з чітким імперативом на природоохоронну діяльність і наукові дослідження з цією метою. У свою чергу, політика РФ в Арктиці, попри задекларований збалансований розвиток регіону, має чітко виражений військово-стратегічний пріоритет. Російський національний наратив на підставі географічної близькості та історичних передумов покликаний реалізувати національну ідею набуття регіонального лідерства за рахунок раніше заявлених претензій на територіальний суверенітет в Арктиці, мілітаризації регіону та реалізації економічного потенціалу за рахунок експлуатації ресурсів.

Сьогодні РФ розглядає Арктику як один з основних напрямів своєї зовнішньої та внутрішньої політики та максимізує політичні зусилля з метою демонстрації своєї присутності в Арктиці як найбільш активного гравця. Зокрема, велика увага приділяється заходам, спрямованим на врахування інтересів корінних народів Арктики, представники яких мають право окремого голосу у засіданнях Арктичної ради. Політичні санкції та обмеження політичного діалогу з РФ через анексію Криму та агресію на Сході України стали тригером активізації змін арктичної політики РФ. Росія сконцентрувала свої зусилля на цьому напрямку з метою зміцнити двосторонні відносини з арктичними країнами та країнами, що мають інтерес в Арктиці.

Україні, яка вже чверть століття забезпечує систематичні комплексні дослідження в Антарктиці, задекларувала перспективний інтерес до започаткування таких наукових досліджень також і в арктичному регіоні. Одним із супутніх кроків реалізації цього інтересу є ініціювання долучення українських представників до відповідних міжнародних організацій. Водночас, найменший ризик протидії з боку РФ матимуть кроки щодо долучення до наукових консорціумів, наприклад, Європейської Полярної Ради, та наукових робочих груп Арктичної ради.

Україна як морська держава, що має власних риболовецький флот, а з 2021 року відновлює й власний науковий флот і має потужний науково-технічний

потенціал, повинна брати активну та різнопланову участь у міжнародних заходах, що проходять у рамках регіональних конвенцій, задля того, щоб подальший розвиток міжнародно-правових режимів обох полярних регіонів Землі враховував також і її національні інтереси. На цьому шляху завданнями зовнішньополітичної діяльності України мають бути, з одного боку, повне використання потенціалу інтеграції України до

Європейського дослідницького простору та долучення до реалізації Європейського «зеленого» курсу як амбітного інтеграційного проєкту ЄС, а з іншого – розроблення, збереження та посилення усіх доступних міжнародно-правових механізмів та інструментів щодо протидії агресії Російської Федерації проти України, що повною мірою відповідає нещодавно затвердженій Стратегії зовнішньополітичної діяльності України.

Список використаних джерел

- [1] Assessment of undiscovered oil and gas in the Arctic / D.L. Gautier et al. *Science*. 2009. No. 324(5931). P. 1175–1179. doi: 10.1126/science.1169467.
- [2] European Parliament. A balanced Arctic policy for the EU. 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603498/EXPO_IDA\(2020\)603498_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603498/EXPO_IDA(2020)603498_EN.pdf) (accessed date: 11.06.2021).
- [3] European Commission. Overview of EU actions in the Arctic and their impact. 2021. URL: <https://eprd.pl/wp-content/uploads/2021/06/EU-Policy-Arctic-Impact-Overview-Final-Report.pdf> (accessed date: 14.06.2021).
- [4] European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint Communication to the European Parliament and the Council: An integrated European Union Policy for the Arctic. 2016. URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic_region/docs/160427_joint-communication-an-integrated-european-union-policy-for-the-arctic_en.pdf (accessed date: 08.06.2021).
- [5] European Commission. Summary of the results of the public consultation on the EU Arctic policy. 2021. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/497bfd35-5f8a-11eb-b487-01aa75ed71a1> (accessed date: 13.06.2021).
- [6] Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года, утверждённые Указом Президента РФ № 164 от 5 марта 2020. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/f8ZpjhAaQ0WB1zjyWn04OgKiI1mAvaM.pdf> (дата обращения: 05.06.2021).
- [7] Khodachek, A.M. (2021). Prospects of socio-economic development of the Arctic zone of the Russian Federation. *E3S Web of Conferences*, 247(2), article number 01070. doi: 10.1051/e3sconf/202124701070.
- [8] План мероприятий по реализации в 2016–2025 годах «Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1792-р. от 25 августа 2016 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/420372893> (дата обращения: 16.06.2021).
- [9] Norway-Russia disaster diplomacy for Svalbard / I. Kelman et al. *Safety Science*. 2020. Vol. 130. Article number 104896. doi: 10.1016/j.ssci.2020.104896.
- [10] Konyshov V., Sergunin A. Russia's policies on the territorial disputes in the Arctic. *Journal of International Relations and Foreign Policy*. 2014. Vol. 2, No. 1. P. 55–83.
- [11] Konyshov V., Sergunin A. Is Russia a revisionist military power in the Arctic? *Defense & Security Analysis*. 2014. Vol. 30, No. 4. P. 323–335. doi: 10.1080/14751798.2014.948276.
- [12] Østhagen A. The Arctic security region: Misconceptions and contradictions. *Polar Geography*. 2021. Vol. 44, No. 1. P. 55–74. doi: 10.1080/1088937X.2021.1881645.
- [13] The role of science diplomacy: A historical development and international legal framework of Arctic research stations under conditions of climate change, post-cold war geopolitics and globalization/power transition / M.E. Goodsite et al. *Journal of Environmental Studies and Sciences*. 2016. Vol. 6. P. 645–661. doi: 10.1007/s13412-015-0329-6.
- [14] Ananyeva E. Russia in the Arctic region: Going bilateral or multilateral? *Journal of Eurasian Studies*. 2019. Vol. 10, No. 1. P. 85–97. doi: 10.1177/1879366518814655.
- [15] Macneill C.M. A trip to Lomonosov ridge: The Arctic, UNCLOS, and “Off the Shelf” sovereignty claims. *Journal of Environmental Law & Litigation*. 2020. Vol. 35. P. 227–260. URL: <https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/handle/1794/25375> (accessed date: 10.06.2021).
- [16] Lagutina M.L. Russia's Arctic policy in the twenty-first century: National and international dimensions. Lanham: Rowman & Littlefield, 2019 p. 210 p.
- [17] Flake L.E. Russia's Security Intentions in a Melting Arctic. *Military and Strategic Affairs*. 2014. Vol. 6, No. 1. P. 99–116.
- [18] Sørensen C.T.N., Klimenko E. Emerging Chinese-Russian cooperation in the Arctic: Possibilities and constraints. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2017. 56 p. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep24511> (accessed date: 08.06.2021).
- [19] Klimenko E. Russia's new Arctic policy document signals continuity rather than change. 2020. URL: <https://www.sipri.org/commentary/essay/2020/russias-new-arctic-policy-document-signals-continuity-rather-change> (accessed date: 10.06.2021).
- [20] Fedchuk A. Antarctic environmental management: Achievements and challenges (on the 25th anniversary of the Madrid Protocol). *Ukrainian Antarctic Journal*. 2016. Vol. 15. P. 228–242.

- [21] Указ Президента України «Про відзначення 25-ї річниці заснування антарктичної станції «Академік Вернадський» від 29 січня 2021 року № 31/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/312021-36409> (дата звернення: 05.06.2021).
- [22] Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року «Про Стратегію зовнішньополітичної діяльності України» від 26 серпня 2021 р. № 448/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4482021-40017> (дата звернення: 08.06.2021).
- [23] Fedchuk A. Sixty years of the Antarctic treaty: Landmark anniversary on the halfway from 1991 to 2048 milestones. *Ukrainian Antarctic Journal*. 2019. No. 1(18). P. 183–188. doi: 0.33275/1727-7485.1(18).2019.142.
- [24] Kalfaoglu R. Chinese-Russian cooperation in the Arctic: Prospects of development. *Bulletin of Moscow Region State University*. 2018. No. 2018(2). P. 108–128. doi: 10.18384/2224-0209-2018-2-878.

References

- [1] Gautier, D.L., Bird, K.J., Charpentier, R.R., Grantz, A., Houseknecht, D.W., Klett, T.R., Moore, T.E., Pitman, J.K., Schenk, C.J., Schuenemeyer, J.H., Sørensen, K., Tennyson, M.E., Valin, Z.C., & Wandrey, C.J. (2009). Assessment of undiscovered oil and gas in the Arctic. *Science*, 324(5931), 1175–1179. doi: 10.1126/science.1169467.
- [2] European Parliament. (2020). *A balanced Arctic policy for the EU*. Retrieved from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603498/EXPO_IDA\(2020\)603498_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603498/EXPO_IDA(2020)603498_EN.pdf).
- [3] European Commission. (2021). *Overview of EU actions in the Arctic and their impact*. Retrieved from <https://eprd.pl/wp-content/uploads/2021/06/EU-Policy-Arctic-Impact-Overview-Final-Report.pdf>.
- [4] European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint Communication to the European Parliament and the Council: An integrated European Union Policy for the Arctic. (2016, April). Retrieved from https://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic_region/docs/160427_joint-communication-an-integrated-european-union-policy-for-the-arctic_en.pdf.
- [5] European Commission. Summary of the results of the public consultation on the EU Arctic policy. (2021, January). Retrieved from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/497bfd35-5f8a-11eb-b487-01aa75ed71a1>.
- [6] Decree of the President of the Russian Federation No. 164 “Fundamentals of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic for the Period Up to 2035”. (2020, March). Retrieved from <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/f8ZpjhAaQ0WB1zjywn04OgKil1mAvaM.pdf>.
- [7] Khodachek, A.M. (2021). Prospects of socio-economic development of the Arctic zone of the Russian Federation. *E3S Web of Conferences*, 247(2), article number 01070. doi: 10.1051/e3sconf/202124701070.
- [8] Order of the Government of the Russian Federation No. 1792-r “The Action Plan for the Implementation in 2016–2025 of the Concept of Sustainable Development of the Indigenous Peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation”. (2016, August). Retrieved from <https://docs.cntd.ru/document/420372893>.
- [9] Kelman, I., Sydnies, A.K., Duda, P.I., Nikitin, E., & Webersik, C. (2020). Norway-Russia disaster diplomacy for Svalbard. *Safety Science*, 130, article number 104896. doi: 10.1016/j.ssci.2020.104896.
- [10] Konyshchev, V., & Sergunin, A. (2014). Russia's policies on the territorial disputes in the Arctic. *Journal of International Relations and Foreign Policy*, 2(1), 55–83.
- [11] Konyshchev, V., & Sergunin, A. (2014). Is Russia a revisionist military power in the Arctic? *Defense & Security Analysis*, 30(4), 323–335. doi: 10.1080/14751798.2014.948276.
- [12] Østhagen, A. (2021). The Arctic security region: Misconceptions and contradictions. *Polar Geography*, 44(1), 55–74. doi: 10.1080/1088937X.2021.1881645.
- [13] Goodsite, M.E., Bertelsen, R.G., Pertoldi-Bianchi, S.C., Ren, J., van der Watt, L.-M., & Johannsson, H. (2016). The role of science diplomacy: A historical development and international legal framework of Arctic research stations under conditions of climate change, post-cold war geopolitics and globalization/power transition. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 6, 645–661. doi: 10.1007/s13412-015-0329-6.
- [14] Ananyeva, E. (2019). Russia in the Arctic region: Going bilateral or multilateral? *Journal of Eurasian Studies*, 10(1), 85–97. doi: 10.1177/1879366518814655.
- [15] Macneill, C.M. (2020). A trip to Lomonosov ridge: The Arctic, UNCLOS, and “Off the Shelf” sovereignty claims. *Journal of Environmental Law & Litigation*, 35, 227–260. Retrieved from <https://scholarsbank.uoregon.edu/xmlui/handle/1794/25375>.
- [16] Lagutina, M.L. (2019). *Russia's Arctic policy in the twenty-first century: National and international dimensions*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- [17] Flake, L.E. (2014). Russia's Security Intentions in a Melting Arctic. *Military and Strategic Affairs*, 6 (1), 99–116.
- [18] Sørensen, C.T.N., & Klimenko, E. (2017). *Emerging Chinese-Russian cooperation in the Arctic: Possibilities and constraints*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/resrep24511>.
- [19] Klimenko, E. (2020). Russia's new Arctic policy document signals continuity rather than change. Retrieved from <https://www.sipri.org/commentary/essay/2020/russias-new-arctic-policy-document-signals-continuity-rather-change>.
- [20] Fedchuk, A. (2016). Antarctic environmental management: Achievements and challenges (on the 25th anniversary of the Madrid Protocol). *Ukrainian Antarctic Journal*, 15, 228–242.
- [21] Decree of the President of Ukraine No. 31/2021 “On the Celebration of the 25th Anniversary of the Founding of the Antarctic Station “Academician Vernadsky”. (2021, January). Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/312021-36409>.

- [22] Decree of the President of Ukraine No. 448/2021 “On the Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of July 30, 2021 “On the Strategy of Foreign Policy of Ukraine”. (2021, August). Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/4482021-40017>.
- [23] Fedchuk, A. (2019). Sixty years of the Antarctic treaty: Landmark anniversary on the halfway from 1991 to 2048 milestones. *Ukrainian Antarctic Journal*, 1(18), 183-188. doi: 0.33275/1727-7485.1(18).2019.142.
- [24] Kalfaoglu, R. (2018). Chinese-Russian cooperation in the Arctic: Prospects of development. *Bulletin of Moscow Region State University*, 2018(2), 108-128. doi: 10.18384/2224-0209-2018-2-878.

Dmytro Cheberkus, Andrii Fedchuk, Sophia Zherebchuk

*National Antarctic Scientific Center of the Ministry of Education and Science of Ukraine
01601, 16 Taras Shevchenko Blvd., Kyiv, Ukraine*

EU and Russian Foreign Policy in the Arctic as a Factor in Shaping Ukraine's Strategy in the Earth's Polar Regions

Abstract. The geopolitical importance of the Arctic has been growing in recent decades as leading global and regional nations seek to implement new strategic and economic opportunities. This study analyses the content of strategic policy documents that define the principles of foreign policy in the Arctic region of the two main actors in world politics on the Eurasian continent – the European Union and the Russian Federation – who have different strategic visions of the region, as well as the activities of Ukraine in the polar regions. The paper demonstrates that the principles of EU foreign policy in the region are aimed at protecting the rights of citizens of the Arctic EU Member States, balanced development of the region with a clear imperative for environmental protection and research to this end. In turn, Russia's policy in the Arctic has a clear military-strategic priority, especially since 2014, subsequent to the annexation of the Crimean Peninsula and the occupation of eastern Ukraine. Considering this, further tasks of Ukraine's foreign policy in the Arctic region should be to make full use of Ukraine's integration potential into the European Research Area and to join the European Green Course as an ambitious EU integration project. Furthermore, foreign policy should also include the development, maintenance, and strengthening of all available international legal mechanisms and instruments to counter the Russian Federation's aggression against Ukraine, which is fully in line with Ukraine's recently approved Foreign Policy Strategy

Keywords: Arctic, legal regime, Arctic Council, Antarctic Treaty System, international relations, national interests, sustainable development
