
ТОЧКА ЗРЕНИЯ

УДК: 332.021:327.56(98)

DOI: 10.31249/snsn/2023.03.03

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В АРКТИКЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ



Жилина Ирина Юрьевна

Кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Отдела экономики, Институт научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН), Москва, Россия, e-mail: irina_zhilina47@mail.ru

Аннотация. В статье рассматривается процесс становления и развития Арктического совета, более четверти века являвшегося основной платформой сотрудничества арктических государств. Показаны особенности его статуса и структуры, а также направления деятельности и их результаты. Отражено влияние специальной военной операции на Украине на работу Арктического совета и предполагаемые форматы его дальнейшего функционирования.

Ключевые слова: Арктика; приполярные государства; Арктический совет; изменение климата; экологические проблемы; сотрудничество.

Для цитирования: Жилина И.Ю. Международное сотрудничество в Арктике: история и современность // Социальные новации и социальные науки. – 2023. – № 3. – С. 53–77.

URL: <https://sns-journal.ru/ru/archive/>

DOI: 10.31249/snsn/2023.03.03

Рукопись поступила 04.04.2023.

Принята к печати 10.08.2023.

Введение

К приполярным относятся страны, хотя бы часть сухопутной территории которых находится за полярным кругом, т.е. севернее параллели 66°33'44". В их число входят Дания (за счет Гренландии и Фарерских островов – автономной территории (провинции), входящей в Датское королевство), Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция (Рис. 1). В Арктическом регионе проживает около 4 млн человек, в том числе примерно 2,4 млн человек в Российской Федерации. Около 10% населения Арктики относятся к коренным народам Севера [Народы ..., 2022].



Рис. 1. Арктика. Политическая карта

Источник: [Архив ..., 2023].

Борьба за Арктику началась в XX в., когда приполярные государства начали заявлять свои права на арктические территории до Северного полюса. К середине 1920-х годов Арктика была

фактически поделена по секторальному принципу между США, СССР, Норвегией, Канадой и Данией, т.е. странами, имеющими выход к морям Северного Ледовитого океана (рис. 2).



Рис. 2. Секторальное деление Арктики

Источник: [Мозилова, 2021].

После принятия Конвенции ООН по морскому праву (UNCLOS) в 1982 г. ситуация изменилась. В соответствии со статьями 57,76 данной Конвенции приполярные государства обладают исключительным правом на разработку недр в пределах принадлежащей им экономической зоны и континентального шельфа [Конвенция Организации ... , 1994], но не могут претендовать на суверенитет над внешнешельфовой зоной – она является открытым морем, в котором, согласно международному праву, все государства мира имеют право на свободное судоходство, свободу рыболовства и научных исследований.

В настоящее время Арктика является регионом, в котором сосредоточены политические, правовые, экономические, военно-стратегические, экологические и социальные интересы не только приполярных, но и географически далеких от Арктики государств.

Повышенный интерес к Арктике является следствием глобального потепления – доминирующей движущей силы многих экологических, экономических и социальных проблем в Арктике. Среднегодовая температура поверхности Арктики (сушки и океана) в период с 1971 по 2019 г. повышалась в три раза быстрее, чем среднемировой показатель за тот же период [Изменение ... , 2021, с. 2]. При этом Арктика влияет на климат Земли в целом, что делает ее глобальным стратегическим регионом, постоянно порождающим новые вызовы [Стрельникова, 2022]. Наряду с открытием, в результате потепления, новых стратегических торговых путей, в частности Северного Морского пути (СМП), привлекательность Арктики обусловлена огромными запасами энергетических ресурсов, минерального сырья, а также значительными рыбными ресурсами [Кадомцев, 2021 ; Дас Кунду, 2017].

По некоторым оценкам объемы неразведанных запасов нефти и природного газа в Арктике составляют порядка 50 млрд т.н.э. (без учета конденсата) [Соколов, 2022, с. 105]. В Арктической

зоне известно 111 месторождений стратегических металлов, находящихся на различных стадиях освоения, в том числе в РФ – 44, в США (Аляска) – 19, в Канаде – 23, в Гренландии – 8, в Норвегии – 6, в Швеции – 9, в Финляндии – 3 [Месторождения … , 2019, с. 82]. Доля Арктики в мировых запасах и добыче основных видов твердых полезных ископаемых представлена в таблице 1.

Таблица 1

Доля Арктики в мировых запасах и добыче основных видов твердых полезных ископаемых (по данным на 2013 г.)*

Полезные ископаемые	Доля в мировых запасах (%)	Доля в глобальной добыче (%)
Никель	10,15	14,25
Кобальт	3,3	11
Медь	0,48	0,6
Цинк	3,8	4,64
Свинец	2,69	2,37
Вольфрам	0,44	4,03
Титан	10,52	4,84
Циркон	1,05	1,76
Золото	3,25	2,87
Серебро	3,72	4,19
Платина	18,931	15,33
Палладий	–	41,24

* Источник: [Месторождения … , 2019, с. 83].

Однако в ближайшем будущем споры о том, кому принадлежат те или иные районы Арктики, кто и где будет добывать энергоресурсы или дискуссии по вопросам проведения морских границ, а также прав на осуществление контроля над СМП будут зависеть не столько от изменения климата, сколько от решений геополитического характера [Дас Кунду, 2017].

Хотя в Арктике с начала 1990-х годов создано множество организаций, обеспечивающих международное сотрудничество¹, основной переговорной площадкой в регионе в течение 25 лет был Арктический совет.

¹ Совет Баренцева / Евроарктического региона (СБЕР) был учрежден как форум регионального сотрудничества 11 января 1993 г. на встрече министров иностранных дел РФ, Дании, Исландии, Норвегии, Финляндии и Швеции в г. Киркинесе (Норвегия). Эти страны, а также Комиссия Европейских сообществ являются его постоянными членами. Великобритания, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, Польша, Франция, США и Япония имеют статус наблюдателей. СБЕР действует на двух уровнях: транснациональном и межрегиональном – в рамках Баренцева регионального совета, в который входят 14 регионов-членов из четырех стран. В рамках СБЕР действуют многочисленные рабочие группы в различных секторах, в том числе в области транспорта, экономического сотрудничества, культуры, молодежи и коренных народов [Баренц регион, 2023].

Россия, Норвегия и Исландия участвуют в программе Европейского Союза (ЕС) «Северное измерение» (СИ), служащей платформой для практического сотрудничества в области окружающей среды, транспорта и логистики, культуры, общественного здравоохранения и социального благополучия четырех равноправных партнеров: ЕС, Российской Федерации, Норвегии и Исландии [Что такое … , 2023].

Ассамблея «Арктический круг» – ежегодный форум, служащий открытой платформой с участием правительств, организаций, корпораций, университетов, аналитических центров, экологических ассоциаций, общин коренных народов, заинтересованных граждан и др. «Арктический круг», включающий в себя ежегодную ассамблею в Рейкьявике (Исландия), сателлитные форумы в разных странах и виртуальные инструменты и мероприятия, является крупнейшей структурой для обеспечения международного диалога и сотрудничества в Арктике [Rachold, 2022].

Создание Арктического совета

Фактически начало процессу создания Арктического совета (АС, Совет) положила речь Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева в 1987 г. в Мурманске. В своем выступлении он сделал ряд предложений западным странам (создание в Северной Европе безъядерной зоны; организация мирного сотрудничества по рациональному освоению ресурсов Севера; содействие научному исследованию Арктики; принятие мер по охране ОС и др.) [Речь … , 2020].

Предложения М.С. Горбачева были положительно встречены приполярными государствами. В 1989 г. по инициативе Президента Финляндии Мауно Койвисто представители восьми арктических государств (Дании, Исландии, Канады, Норвегии, России, США, Финляндии и Швеции) встретились в г. Рованиеми (Финляндия) для обсуждения вопросов защиты окружающей среды (ОС) в Арктике. В последующие годы было проведено еще несколько совещаний, на последнем из которых (в 1991 г.) была принята Стратегия защиты окружающей среды Арктики (англ. Arctic Environmental Protection Strategy, AEPS), учитывающая проблемы, связанные с состоянием арктической экосистемы, вызывающие озабоченность всех приполярных стран.

AEPS определила пять ключевых целей [Стратегия защиты … , 1991]:

- защита арктической экосистемы, включая людей;
- защита, улучшение и восстановление качества ОС Арктики и устойчивое использование природных ресурсов, в том числе местным населением и коренными народами;
- признание и, насколько это возможно, учет традиционных и культурных потребностей, ценностей и практики коренных народов, определенных ими самими и связанных с защитой ОС Арктики;
- регулярный мониторинг состояния ОС Арктики;
- выявление, сокращение и в конечном итоге устранение загрязнения ОС в регионе.

Хотя в AEPS упоминался термин «устойчивое экономическое развитие», основное внимание в ней уделялось экологическим проблемам [Bloom, 1999].

Процесс создания АС, учрежденного как межправительственный форум высокого уровня, завершился подписанием 19 сентября 1996 г. в Оттаве (Канада) министрами иностранных дел восьми вышеуказанных арктических государств его учредительного документа – Оттавской де-

«Арктические рубежи» – ежегодная международная конференция – одна из крупнейших площадок в мире по обсуждению проблем устойчивого развития Арктики. Проводится в г. Тромсё (Норвегия) [Rachold, 2022].

Особое место среди площадок международного сотрудничества в Арктике занимает Арктический экономический совет (АркЭс), созданный в 2014 г. по инициативе и при активном участии Арктического совета [Вылегжанин, Корчунов, Теватросян, 2020, с. 10, 11] в условиях возрастающего интереса бизнеса к перспективам экономического использования пространств (развитие транспортного потенциала) и природных ресурсов (прежде всего арктических недр) [Вылегжанин, Корчунов, Теватросян, 2020, с. 21]. В работе АркЭС участвуют государственные органы, некоммерческие организации, а также хозяйствующие субъекты (юридические и физические лица), в том числе и из неарктических государств, которые вносят или намереваются внести реальный вклад в экономическое развитие Арктического региона [Вылегжанин, Корчунов, Теватросян, 2020, с. 24].

кларации (Декларация). Согласно Декларации, цель АС – обеспечение расширения сотрудничества, координации и взаимодействия между арктическими государствами по общим для всей Арктики вопросам с привлечением объединений арктических коренных народов и других жителей Арктики, особенно по вопросам устойчивого развития и защиты арктической окружающей среды [Декларация … , 2000].

Совет не имеет правового статуса, т.е. не опирается на Договор (подобно Договору об Антарктике 1959 г.), его решения не являются юридически обязывающими. Согласно Декларации, мандат Совета однозначно исключает вопросы военной безопасности. И, как отмечают специалисты, государства-члены «старатально избегают их рассмотрения» [Vidal, 2021]. Таким образом, АС в основном нацелен на защиту ОС и устойчивое развитие. По итогам проведенных исследований он дает рекомендации государствам, т.е. практически исполняет функции регионального управления в этой сфере [Чайтер, 2016, с. 208].

Некоторые специалисты объясняют такой подход стратегией США, в 1990-е годы стремившихся к созданию неформальных организаций по сотрудничеству, которые обеспечивали бы гибкость при обсуждении различных вопросов [Коллинз, 2017]. Другие считают, что арктические государства, в частности Канада и Норвегия, стремившиеся к созданию сильной и амбициозной организации с низким потенциалом антагонизма, ориентировались на развитие кооперативных связей с наиболее сильными странами, в том числе с США и Россией [Landriault, 2022].

Состав и структура Арктического совета

В наследство от подготовительного этапа Совет получил AEPS, четыре рабочих группы по: 1) реализации программы арктического мониторинга и оценки; 2) сохранению арктической флоры и фауны; 3) предупреждению, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций; 4) защите арктической морской среды. Позднее, в 1998 г., была создана рабочая группа по устойчивому развитию в Арктике, а в 2006 г. – по устраниению загрязнения Арктики [Sustainable … , 2023].

В качестве Постоянных участников в АС также вошли Циркумполярный совет инуитов (англ. Inuit Circumpolar Council, ICC), Совет саамов (англ. Saami Council) и Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (англ. Russian Association of Indigenous Peoples Of the North, RAIPON), получившие этот статус в рамках AEPS, и Секретариат коренных народов (англ. Indigenous Peoples' Secretariat, IPS). В 1998 г. статус Постоянного участника был предоставлен Международной ассоциации алеутов (англ. Aleut International Association, AIA); в 2000 г. – Арктическому совету атабасков (англ. Arctic Athabaskan Council, AAC) и Международному совету гвичинов (англ. Gwich'in Council International, GCI) [The history …].

Постоянные участники имеют право участвовать в переговорах и процессе принятия решений в рамках Совета и вносят свой вклад в разные области деятельности АС. Их вовлеченность в проекты и инициативы Совета обеспечивает IPS, имеющий собственный план и бюджет. Секретариат помогает Постоянным участникам представлять свои идеи; обеспечивает их необходимой информацией и материалами; распространяет информацию об их работе в Арктическом совете и за его пределами; оказывает поддержку в осуществлении действий по сохранению и способствованию устойчивому развитию культур коренных народов в Арктике; содействует диалогу и коммуникациям между Постоянными участниками и др. [Indigenous ... , 2023].

В одной из деклараций АС отмечено, что «уникальная роль, которую в нем играют коренные народы Арктики» придает форуму «фундаментальную силу». Такая «инклузивность» обеспечивает принятым решениям трудно оспоримый авторитет и упреждает любые попытки критиковать их за «предвзятость» или «кулуарность» [Яковенко, 2021].

Неарктические страны, правительственные и неправительственные организации участвуют в его работе в качестве Наблюдателей. В настоящее время статус Наблюдателей имеют 13 неарктических стран (Германия, Франция, Великобритания, Италия, Испания, Нидерланды, Польша, Швейцария, Китай, Индия, Республика Корея, Япония, Сингапур); 13 межправительственных и межпарламентских организаций, в том числе Международный совет по исследованию моря, Международная федерация обществ Красного креста и Красного полумесяца, Международная морская организация, Международный союз охраны природы, Программа развития ООН (ПРООН), Программа ООН по окружающей среде, Всемирная метеорологическая организация и др.; 12 неправительственных организаций, в том числе: ассоциация «Оленеводы мира», Международный арктический научный комитет, Всемирный фонд дикой природы¹ и др. [Arctic Council Observers, 2023]. Статус Наблюдателя стремится получить Европейский союз (ЕС)² и ряд других организаций и стран.

Наблюдатели могут участвовать в переговорах, но не имеют права выступать на заседаниях и принимать участие в голосовании. Несмотря на существование определенных критериев для получения статуса Наблюдателя и ограниченности их прав, этот статус весьма привлекателен для ряда неарктических акторов: с одной стороны, он позволяет им участвовать в решении глобальных

¹ В 2023 г. объявлен в РФ сначала иноагентом, а затем нежелательной организацией. – *Прим. ред.*

² В 2013 г. АС в принципе одобрил кандидатуру ЕС на получение статуса постоянного Наблюдателя, но отложил решение вопроса о его предоставлении из-за претензии Канады к постановлению Евросоюза 2009 г., запрещающего импорт мяса и меха тюленя [Семушкин, 2013]. В последующие годы, из-за введенных ЕС в отношении России секторальных санкций в связи с событиями на Украине, к Канаде присоединилась Россия. Тем не менее ЕС представлена возможность наблюдать за работой АС до тех пор, пока министры арктических государств не примут окончательное решение [Arctic Council Observers, 2023]. ЕС активно сотрудничает с АС и вносит свой вклад в его работу: эксперты ЕС участвуют в рабочих группах, ЕС софинансирует ряд проектов АС, например по борьбе с черным углеродом [«Золотое правило ... , 2019].

экологических проблем, с другой – получать выгоду от развития экономического потенциала Арктики. Хотя Наблюдатели и не участвуют в принятии решений, их эксперты или организации часто входят в состав рабочих групп, что повышает научный уровень исследований, отчетности и распространения инициатив АС, в том числе в международных организациях [Ulmer, Clement, 2022], и способствует укреплению его деятельности и авторитета.

В 2013 г. для администрирования деятельности Совета, улучшения внешних коммуникаций и распространения информации о его деятельности, а также общей поддержки работы АС в г. Тромсё (Норвегия)¹ был создан постоянный Секретариат АС [Arctic Council Secretariat, 2023]. В 2016 г. в его состав вошел Секретариат коренных народов (ранее располагался в Копенгагене). Размещение двух Секретариатов в одном месте способствовало обеспечению более тесных контактов между ними, повышению эффективности каждого, оптимизации работы АС в целом, а также усилению институционального и организационного статуса и потенциала Совета.

АС имеет трехуровневую структуру управления: министерский уровень, уровень старших должностных лиц и уровень рабочих групп. Согласно Декларации, решения в АС на всех уровнях принимаются консенсусом, что исключает возможность одних государств навязывать свою волю другим, а исполнение принимаемых решений государствами-членами осуществляется добровольно с учетом конкретных обстоятельств и совместимости с их национальными интересами и государственным суверенитетом [Воронков, Смирнова, 2017, с. 8].

Первый уровень. Председательство в АС осуществляется на ротационной основе – передача полномочий происходит через каждые два года на Министерских сессиях. На них подводятся итоги двухлетней работы Совета, а будущая страна-председатель излагает свою повестку дня на следующие два года.

Страна-председатель отвечает за организацию подготовки Министерских сессий и выполняет иные задачи в соответствии с запросами и указаниями АС [Правила … , 2013, с. 4]. Министры получают отчеты и рекомендации от структур Совета, оценивают состояние прошлой и текущей работы, определяют новые приоритеты и последующую деятельность членов АС, утверждают план работы на следующий период председательства.

Второй уровень. Текущими вопросами деятельности АС занимается Комитет старших должностных лиц (КСДЛ). Как правило, старшими должностными лицами (СДЛ) назначаются высоко-поставленные сотрудники министерств иностранных дел членов АС. На заседаниях КСДЛ, которые проводятся не реже двух раз в год, обсуждается ход реализации текущих проектов, включая научную работу, а также утверждаются новые проекты [Чайтер, 2016, с. 208]. КСДЛ также готовит

¹ До 2013 г. он располагался в стране, осуществляющей председательство в АС.

Министерские сессии и доклад о деятельности органов Совета за двухлетний период [Правила … , 2013, с. 4].

Постоянные члены спонсируют проекты, в которых они хотели бы принять участие. Вносить научный и финансовый вклад во все проекты Совета могут также Наблюдатели. Спонсоры вырабатывают общее видение проекта, определяют цели, конкретные характеристики и результаты, разрабатывают план работы, а также финансирования проекта. Дискуссии между СДЛ и учеными имеют большое значение для формирования консенсуса и принятия Советом обоснованных решений.

Третий уровень – рабочие группы и группы экспертов, центральное место в деятельности которых занимают мониторинг и оценка событий, происходящих в Арктическом регионе. Рабочие группы несут ответственность за выполнение программ¹ и проектов, утвержденных на Министерских сессиях АС. Свой вклад в эту работу вносят эксперты из числа Наблюдателей АС.

Результатом деятельности рабочих групп, реализующих как многосторонние, так и двусторонние проекты в регионе, являются различные документы – комплексные оценочные исследования, руководства, доклады и др. В рамках некоторых рабочих групп действуют временные целевые и экспертные группы, в частности Группа экспертов по черному углероду и метану, которая с 2015 г. занимается оценкой работы Рамочной программы действий Арктического совета по этой проблеме.

Специалисты подчеркивают, что «сила Арктического совета заключается в его структуре и преобладании принципа консенсуса при принятии решений на всех уровнях Совета. Большое значение для формирования решений в АС имеет также участие коренных народов» [Jóhannesson, 2022].

Результаты деятельности Арктического совета

В течение 25 лет основное внимание в своей деятельности АС уделял дипломатическим коммуникациям, экологическим проблемам, устойчивому развитию и расширению научного сотрудничества. В то же время обсуждение перспектив экономического сотрудничества и развития арктических территорий ограничивалось обменом мнениями и определением подходов к решению экономических вопросов. Тем не менее многие эксперты, оценивая деятельность Совета, называли ее «примером дипломатического успеха» [Jóhannesson, 2022].

Несмотря на значительные экономические, социальные и культурные различия стран-членов, практика показывает, что АС обладает способностью гибко реагировать на потребности участни-

¹ Например, АМАР реализует долгосрочную Программу арктического мониторинга и оценки (англ. Arctic Monitoring and Assessment Programme). С момента своего создания в 1991 г. АМАР выпустила серию отчетов и коммуникационных продуктов, в которых подробно описывается состояние климата и загрязнения Арктики, даются научно обоснованные рекомендации по вопросам политики для АС и правительств [Arctic Monitoring … , 2023].

ков, приспосабливаясь к их позициям по тем или иным вопросам. Поэтому Арктика считалась примером добрососедских отношений России с другими членами АС.

В течение двух лет после принятия Декларации члены Совета и Постоянные участники работали над Правилами процедуры (англ. Rules of Procedure), Программой устойчивого развития, а также над новыми мандатами для программ Совета. Эти документы были одобрены министрами иностранных дел стран – членов Совета в 1998 г. [Икалуйтская … , 1998].

В 2000-е годы в Совете усилилась роль неформального объединения – так называемой арктической пятерки («пятерка») – Дании, Канады, Норвегии, России, США¹. Только эти страны, имеющие выход в моря Северного ледовитого океана, обладают правами на разработку ресурсов 200-мильного шельфа и в значительной мере контролируют пути морских перевозок вдоль своих границ (рис. 3).



Рис. 3. Морские зоны в соответствии с UNCLOS

Источник: [Конвенция Организации … , 1994].

В 2008 г. в гренландском городе Илулиссат состоялась конференция по Северному Ледовитому океану, на которой обсуждались вопросы влияния глобального изменения климата на Арктику, охраны морской ОС в регионе, безопасности судоходства в полярных водах, распределения функций между арктическими государствами в области поисково-спасательных работ и другие.

В Илулиссатской декларации, принятой на прошедшей в рамках конференции встрече министров «пятерки» 28 мая 2008 г., были сформулированы общие позиции пяти стран в отношении международно-правового режима Арктики и перспектив регионального сотрудничества. К такому

¹ Первое соглашение между этими странами – Соглашение о сохранении белых медведей – было подписано в далеком 1973 г. в Осло еще Советским Союзом.

решению «пятерку», видимо, подтолкнуло резкое повышение в середине 2000-х годов интереса как самих этих государств, так и ряда нерегиональных игроков, заявивших о своих претензиях, к природным богатствам Арктики. Ссылаясь на то, что Арктика является достоянием всего человечества, они предлагали установить в регионе правовой режим, сходный с существующим в Антарктике, т.е. запретить в регионе военную и хозяйственную деятельность.

Поскольку на встречу не были приглашены три члена АС (Исландия, Финляндия и Швеция), а также Постоянные участники и Наблюдатели, «пятерку» обвинили в сепаратизме и стремлении поделить Арктику между собой [Конышев, Сергунин, 2018].

Фактически же в Илулиссатской декларации «пятерка», подчеркнув свою ведущую роль в защите уникальной экосистемы Арктики, констатирует, что правовое положение Северного Ледовитого океана уже регулируется нормами международного права, в частности Конвенцией UNCLOS, юридически обязательными для всех государств и других его субъектов. «Пятерка» четко заявила, что сохраняет приверженность этим международно-правовым рамкам, а также мирному разрешению любых споров и не видит необходимости в создании нового международно-правового режима для Северного Ледовитого океана.

Учитывая, что кораблекрушения и последующее загрязнение морской среды могут вызвать необратимое нарушение экологического равновесия и причинить серьезный вред местному населению и коренным жителям, «пятерка» обязалась принимать меры для обеспечения защиты и сохранения уязвимой морской среды Северного Ледовитого океана как путем укрепления существующих, так и разработки новых мер по усилению безопасности морской навигации и предотвращению или снижению риска загрязнений, связанных с судоходством в Северном Ледовитом океане.

Учитывая интенсификацию использования вод Северного Ледовитого океана, «пятерка» также обязалась наращивать потенциал поисково-спасательных работ в водах Северного Ледовитого океана в рамках двусторонних и многосторонних соглашений между соответствующими государствами [Илулиссатская декларация … , 2013, с. 206–208].

Юридически обязывающие соглашения. Илулиссатская декларация, фактически заложившая основы для заключения юридически обязывающих соглашений, в последующие годы оказала существенное влияние на деятельность АС.

Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике (англ. Agreement on cooperation on aeronautical and maritime search and rescue in the Arctic)¹, заключенное на Министерской сессии в Нууке (Гренландия) 12 мая 2011 г., определило зоны ответственности за проведение поисково-спасательных работ (ПСР) в Арктике для каждого государства-участника.

¹ Вступило в силу для Российской Федерации 19 января 2013 г.

Участники Соглашения обязались обмениваться информацией, которая может способствовать повышению эффективности ПСР, в том числе сведениями о связи; о поисково-спасательных средствах; перечнями имеющихся аэродромов и портов с указанием их функциональных возможностей в плане дозаправки и снабжения и др. Стороны также договорились помогать друг другу в случае необходимости и проводить совместные учения в рамках Соглашения [Agreement on cooperation on aeronautical ... , 2011].

В целях укрепления сотрудничества, координации и взаимной помощи 15 мая 2013 г. на Министерской сессии АС в Кируне (Швеция) члены АС подписали Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике (англ. Agreement on cooperation on marine oil pollution preparedness and response in the Arctic, MOSPA)¹.

В соответствии с MOSPA каждая Сторона поддерживает национальную систему срочной и эффективной борьбы с инцидентами, вызывающими загрязнение нефтью (ИВЗ), с учетом специфики деятельности и наибольшей вероятности возникновения ИВЗ для районов, имеющих особое экологическое значение, и включает в себя как минимум национальный план чрезвычайных мер по обеспечению готовности и реагированию на ИВЗ или планы чрезвычайных мер по борьбе с загрязнением нефтью.

Для борьбы с ИВЗ в заранее определенных местах размещается минимальное количество оборудования, соответствующее имеющемуся риску, а также инструкции по его использованию; разрабатываются программы учений для организаций, ответственных за борьбу с ИВЗ, и подготовки соответствующего персонала, планы и средства связи для реагирования на ИВЗ, механизм или договоренность о координации реагирования на ИВЗ с учетом возможности мобилизации необходимых ресурсов. Кроме того, предусматривается регулярное проведение совместных учений по оповещению или передаче вызовов, командно-штабных учений и др. [Соглашение о сотрудничестве в ... , 2016].

ПСР и ликвидация последствий ЧС, относящиеся к сфере военной безопасности, обычно проводятся военными ведомствами. И в этом случае АС проявил гибкость, что в конечном итоге привело к учреждению в октябре 2015 г. в рамках АС независимой от него организации – Арктического форума береговых охран (АФБО, англ. Arctic Coast Guard Forum, ACGF), членами которого являются все восемь приполярных государств.

АФБО ориентирован на оперативное сотрудничество в вопросах, представляющих общий интерес, как то – ликвидация ЧС и ледокольное обеспечение в Арктике. Решения в АФБО принимаются на основе консенсуса. Таким образом, гибкая позиция АС позволила ему обойти положения Оттавской декларации, исключавшей вопросы военной безопасности из сферы деятельности

¹ Вступило в силу для Российской Федерации 25 марта 2016 г.

Совета. Создание АФБО свидетельствовало о готовности приполярных стран к сотрудничеству по некоторым аспектам безопасности в регионе и потенциально могло способствовать укреплению доверия между арктическими странами.

Первые учения стран – участниц форума «Арктический страж» (англ. Arctic Guardian) состоялись в 2017 г. в Исландии. Их целью была проверка взаимодействия между поисково-спасательными подразделениями и службами. Следующие учения – Polaris – в 2019 г. прошли в Ботническом заливе (Финляндия) и были посвящены массовым спасательным операциям, поисково-спасательным работам, аварийной буксировке и реагированию на пожары на борту судов. Эти учения стали частью Недели арктической береговой охраны, мероприятия которой включали первый в истории Семинар арктической береговой охраны в г. Турку (Финляндия).

Из-за ограничений, вызванных пандемией COVID-19, последующие учения «Арктический страж» были проведены онлайн. По сценарию учений, нефтяной танкер и круизное судно столкнулись у северного побережья Исландии [САФУ станет … , 2022].

В рамках Министерской сессии Арктического совета в Фэрбанксе (США) 11 мая 2017 г. министры иностранных дел членов АС подписали Соглашение по укреплению международного арктического научного сотрудничества (англ. Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation)¹, целью которого является повышение результативности и эффективности научных знаний об Арктике. Ключевыми элементами развития сотрудничества являются более широкий доступ к исследовательским зонам, инфраструктуре, объектам и данным, включая образование, профессиональную подготовку, а также въезд и выезд людей. В Соглашении также подчеркивается важность изучения коренных, традиционных и местных знаний [Соглашение по укреплению … , 2018].

«Пятерка» также инициировала переговоры о предотвращении нерегулируемого промысла в центральной части Северного Ледовитого океана. В июле 2015 г. ее члены подписали соответствующую декларацию, а в ноябре 2017 г. «пятерка» совместно с представителями крупных рыбопромысловых держав – Исландии, Японии, Южной Кореи, Китая, а также ЕС – подписали соглашение о предотвращении нерегулированного промысла в центральной части Северного Ледовитого океана. В соглашении участвуют также инуиты из Канады, Гренландии, Чукотки и Аляски, представленные Циркумполлярным советом инуитов.

Соглашение, запрещающее промышленный вылов рыбы в центральных районах Северного Ледовитого океана (рис. 4), вступило в силу 25 июня 2021 г. Запрет будет действовать как минимум 16 лет – до тех пор, пока не будет собрано достаточно научной информации о запасах и эко-

¹ Вступило в силу для Российской Федерации 23 мая 2018 г.

системе арктического региона и не установлены необходимые механизмы регулирования рыболовства.

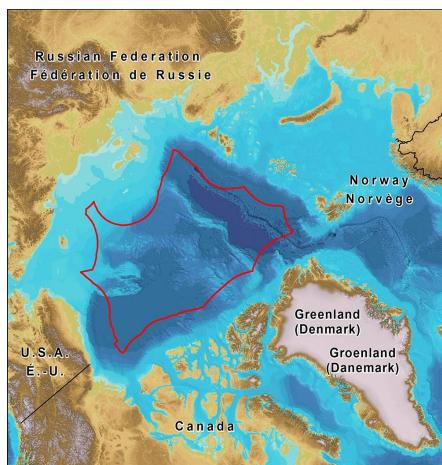


Рис. 4. Район, где будет запрещена рыбная ловля, обведен красной линией.
Фото: Правительство Канады

Источник: [В центральной ... , 2021].

Научно-исследовательская деятельность Арктического совета. Основной научной организацией Арктики является Международный арктический научный комитет (МАНК, англ. International Arctic Science Committee, IASC), учредительное собрание которого состоялось в августе 1990 г. в поселке Резолют-Бей (Канада), после консультаций с арктическими государствами и серии предварительных совещаний. Основополагающие статьи были подписаны представителями научных организаций восьми арктических государств. Представители некоторых научных организаций не-арктических государств участвовали в собрании в качестве наблюдателей, но уже в январе 1991 г., на первом заседании Совета МАНК, научные организации Федеративной Республики Германии, Франции, Японии, Нидерландов, Польши и Великобритании стали полноправными членами МАНК.

В настоящее время в его состав входят научные организации из 24 стран, имеющие одинаковый статус. Миссия МАНК заключается в «поощрении и облегчении сотрудничества по всем аспектам арктических исследований, во всех странах, занимающихся арктическими исследованиями, и во всех районах Арктического региона», а также поддержке передовых междисциплинарных исследований, способствующих «более глубокому научному пониманию Арктического региона и его роли в системе Земли» [Rachold, 2022]. С 2011 г. МАНК оказывает поддержку пяти дисциплинарным рабочим группам, которые руководят разработкой новых инициатив, а также сквозными междисциплинарными мероприятиями [Rachold, 2022].

МАНК не только объединяет научный опыт стран-членов, но и поддерживает тесные партнерские отношения со многими другими арктическими и полярными научными организациями, что помогает МАНК формировать повестку дня арктических исследований.

Лучшим примером деятельности МАНК является экспедиция MOSAiC (Многопрофильная дрейфующая обсерватория для изучения арктического климата, англ. Multidisciplinary drifting Observatory for the Study of Arctic Climate) [Rachold, 2022]. Экспедиция стартовала 20 сентября 2019 г. Немецкий ледокол «Polarstern» был «вморожен» в лед в Центральной Арктике и в течение года дрейфовал вместе со льдиной, следуя по стопам экспедиции Фриттофа Нансена на корабле «Фрам» в 1893–1896 гг. На борту находились ученые из 17 стран, в том числе постоянно – два сотрудника Арктического и антарктического научно-исследовательского института (ААНИИ) [MOSAiC, 2019].

Для развития научно-исследовательской деятельности АС большое значение имело обсуждение результатов деятельности и заключений рабочих групп АС должностными лицами и политиками на самом высоком уровне. Опыт показывает, что результаты исследований и рекомендации, разработанные учеными и техническими экспертами при участии представителей коренных народов и одобренные КСДЛ, как правило, утверждаются министрами, что повышает вероятность их реализации арктическими государствами [Jóhannesson, 2022].

Фундаментальные научно-технические исследования АС привели к принятию ряда мер, направленных на улучшение охраны ОС и содействие устойчивому развитию Арктического региона. Арктические государства с успехом использовали результаты работы АС для повышения эффективности международных соглашений на соответствующих международных форумах.

Так, в результате мониторинга стойких органических загрязнителей в Арктике были получены убедительные доказательства их негативного влияния на состояние биоты и здоровье населения региона, которые помогли достичь международного консенсуса в отношении Стокгольмской конвенции 2001 г. «О стойких органических загрязнителях», цель которой состоит в охране здоровья человека и ОС от их воздействия. И в Арктике уже наблюдается снижение уровней некоторых веществ, подпадающих под действие этой конвенции.

Работа АС по мониторингу тяжелых металлов в ОС Арктики способствовала разработке Минаматской конвенции по ртути (названной так в память о почти двух тыс. жителей японского города Минамата, пострадавших от отравления ртутью в 1956 г.). Конвенция, принятая в 2013 г. и вступившая в силу в 2017 г., предусматривает сокращение производства продукции, содержащей ртуть (например, некоторых видов люминесцентных ламп и медицинских приборов, включая ртутные термометры), а также вводит ряд ограничений в горнодобывающей отрасли, в сфере кустарной добычи золота, производстве цемента и работе угольных ТЭЦ [16 августа … , 2017].

Оценка арктического морского судоходства, проведенная Советом в 2009 г., послужила основой для разработки Международной морской организацией Полярного кодекса, вступившего в силу 1 января 2017 г. и в настоящее время регулирующего судоходную деятельность в Арктике. В период председательства Исландии (2019–2021) в Совете был принят всеобъемлющий план дей-

ствий по борьбе с морским мусором, с особым акцентом на сокращение загрязнения пластиком [Jóhannesson, 2022].

К сожалению, различные научные организации, работающие длительное время в Арктике, в том числе МАНК, приостановили сотрудничество с Россией, что «отрицательно сказывается на научном сотрудничестве, ставя под угрозу исполнение достигнутых ранее важных договоренностей между арктическими научными центрами и институтами» [Журавель, 2023].

Нерешенные проблемы. Одной из сложнейших проблем членов Совета является проблема границ континентального шельфа. Наиболее лакомым куском шельфа является подводный хребет Ломоносова и его потенциальные месторождения полезных ископаемых, права на которые заявляют Россия, Дания (Гренландия), Канада и США (рис. 5). Отметим, что со второй попытки заявка, представленная Россией в Комиссию ООН по границам континентального шельфа, одобрена подкомитетом Комиссии в 2019 г., хотя окончательное решение пока не принято [Федосеев, 2019]. Решение по заявке Дании также еще не принято, а Канада свою заявку подала в 2019 г. Многие эксперты считают, что этот процесс растягивается на годы.

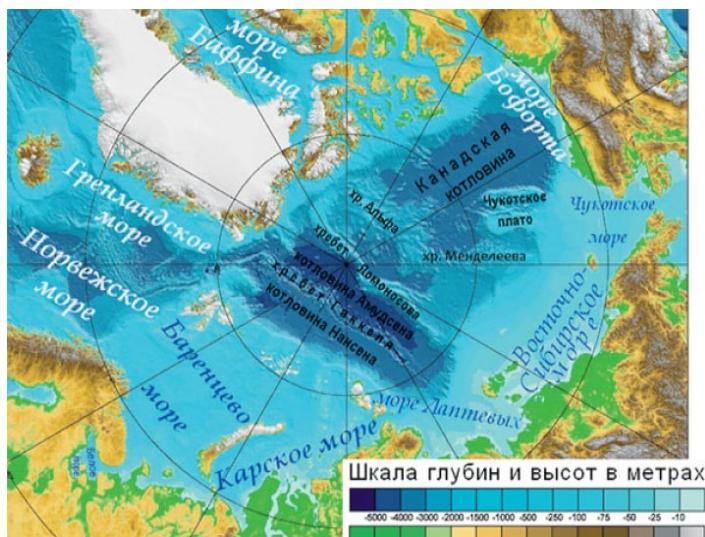


Рис. 5. Хребты Менделеева (левая часть – поднятие Альфа), Ломоносова и Гаккеля

Источник: [Хребет Менделеева … , 2020].

Нарастание противоречий между членами АС началось в 2010-х годах в результате обострения соперничества за контроль над природными ресурсами и транспортными коммуникациями Арктики. В этот период все арктические страны так или иначе усилили свое военное присутствие в регионе. В 2022 г. на территории Арктики находилось 19 военных баз, на которых расположены подразделения стран, входящих в НАТО. На восьми из них дислоцируются подразделения из США, по пять объектов принадлежат Дании и Норвегии, один – Исландии; строится глубоководный порт Ном на территории Аляски [Цифко, 2023], что свидетельствует о потенциальной готов-

ности этих членов АС отстаивать национальные интересы при помощи военной силы [Антушина, 2012, с. 110].

В свою очередь, на севере России развернуты шесть военных баз, укомплектованные современным вооружением и техникой, самая северная из которых – «Арктический трилистник» – находится на Земле Франца-Иосифа [Давыдов, 2021].

Еще в 2012 г. США и страны ЕС ввели политические и экономические санкции в отношении России, а также отдельных лиц и организаций в связи с «делом Магнитского». В 2014 г. после вхождения Крыма в состав РФ санкции были продлены и расширены. В последующие годы антироссийские санкции поэтапно пролонгировались и расширялись, в том числе из-за предполагаемого вмешательства РФ в американские выборы [Антироссийские санкции, 2023]. Несмотря на признание того, что «санкции против России … спровоцировали торговые барьеры, которые мешают развитию бизнеса в государствах Арктического пояса» [Санкции … , 2017], они постепенно стали стандартным ответом практически на все происходящие события [Тимофеев, 2022]. Тем не менее Совет продолжал активно работать в полном составе.

Председательство России в Арктическом совете в 2021–2023 гг.

Пост Председателя Совета на 2021–2023 гг. перешел от Исландии к России на 12-й Министерской сессии АС в мае 2021 г. «Главным приоритетом России в Арктике является устойчивое развитие этого региона при неизменном внимании к интересам и потребностям всего проживающего там населения, включая коренные народы Севера» [Приоритетные проекты … , 2023]. Именно на это нацелены запущенные в период председательства России в АС инициативы и проекты, в том числе по цифровизации культурного и языкового наследия коренных народов Арктики, по созданию международной научной станции на безуглеродной энергии «Снежинка». Во время российского председательства впервые в рамках Совета начали обсуждаться такие темы, как защита прав интеллектуальной собственности коренных народов в условиях глобализации экономической деятельности и социальная ответственность бизнеса перед местным населением Арктики [Приоритетные проекты … , 2023].

Правительство РФ утвердило подробный план основных мероприятий в рамках председательства России в Совете, включавший культурные фестивали, научно-практические конференции, конгрессы, экспедиции, чемпионаты профессионального мастерства, студенческие саммиты, круглые столы, форумы, большинство которых должны были пройти в северных городах России, а также на севере Норвегии.

В связи с 25-летием АС 12-я Министерская сессия Совета утвердила Стратегический план Арктического совета на 2021–2030 гг., в котором были обозначены следующие семь приоритетных целей [Стратегический план … , 2021, с. 3–4]:

1. Борьба с изменением климата.
2. Сохранение здоровья и жизнеспособности арктических экосистем.
3. Сохранение здоровой арктической морской среды.
4. Устойчивое социальное развитие.
5. Устойчивое экономическое развитие.
6. Сбор, анализ и распространение научных знаний, а также традиционных и местных знаний для оказания информационного содействия процессу формирования политики и принятия решений.
7. Укрепление Арктического совета как выдающегося циркумполярного форума высокого уровня для эффективной координации и сотрудничества, и повышение его потенциала в области эффективного реагирования на новые вызовы и возможности, возникающие в Арктике.

В Стратегии также определены стратегические действия, которые Совет намерен предпринять для достижения вышеобозначенных целей [Стратегический план … , 2021, с. 5–13].

Однако вскоре после начала специальной военной операции (СВО) на Украине остальные семь членов Арктического совета объявили о приостановке участия во всех официальных мероприятиях Совета и его вспомогательных органов, а также об отказе направлять своих представителей на заседания Совета, проходящие на территории России, до согласования условий, которые позволяют продолжить работу Совета в сложившихся обстоятельствах [Déclaration … , 2022].

По сути, они нарушили Правила процедуры Совета: решение было принято без консультаций с председательствующей в Совете Россией и Постоянными участниками совета – представителями коренных народов Арктики. Посол по особым поручениям МИД России Николай Корчунов, явившийся в период председательства России в АС Председателем КСДЛ, назвал это решение «политизированным» и «иррациональным» [Россия завершила … , 2023].

В этой непростой ситуации Россия организовала на своей территории в 2022 г. более 40 конференций и других форумов по актуальным вопросам повестки Заполярья, в том числе с международным участием, включая представителей стран БРИКС и специализированных учреждений ООН [Приоритетные проекты … , 2023]. И это только подтверждает, что «эффективное обеспечение устойчивого развития Арктики без России – страны, на долю которой приходится около 60% арктического побережья и где проживает более половины населения региона (2,5 млн человек), – это крайне сложная задача» [Черненко, 2022].

Однако уже 8 июня 2022 г. Правительства семи членов АС заявили о своем намерении возобновить работу в Совете по проектам, которые не предполагают участия России. Они мотивируют свою позицию тем, что указанные проекты, одобренные всеми восемью арктическими государствами на встрече министров в Рейкьявике, являются «жизненно важным компонентом ответственности семи государств перед народами Арктики, включая коренные народы» [Joint statement … , 2022]. Однако ограниченное возобновление реализации проектов, не связанных с

Россией, не означает возвращения к обычной модели работы Совета, основанной на консенсусе, и не дает ответа на главный вопрос – каким семерка видит его будущее?

Нет ответа на этот вопрос и в официально обнародованных Норвегией приоритетах на председательство в АС, которое страна приняла от России в мае 2023 г. Норвегия надеется обеспечить сохранение Арктическим советом роли ведущего международного форума для решения наиболее насущных проблем Арктики. В данном русле министр иностранных дел Норвегии Аннiken Хюйтфельдт (Anniken Huitfeldt) заявила об общности фундаментальных интересов арктических стран, которые отражены в приоритетных направлениях нынешнего председательства Норвегии [Россия передала председательство … , 2023].

Сквозными приоритетами Норвегии в АС являются привлечение молодежи и усиление роли коренных народов в Совете, а четыре ключевых направления ее председательства включают в себя океаны, климат и ОС, устойчивое экономическое развитие, население Севера. При этом, хотя норвежские власти и выражают намерение «содействовать частичному возобновлению сотрудничества с Россией», по словам Хюйтфельдт, «нормальное взаимодействие с нынешним российским режимом невозможно» [Черненко, 2023], поэтому возникает закономерный вопрос, насколько реально будет достигать обозначенные цели без участия России.

Взаимодействие затруднено давними противоречиями Норвегии и России в зоне Шпицбергена¹. У России на Шпицбергене три поселка: действующий Баренцбург, а также два законсервированных – Пирамида и Грумант. В Баренцбурге работают шахта, теплоэлектростанция, порт. Есть больница, детский сад, школа и музей. Здесь живут полтысячи человек: шахтеры, учителя, ученые-геофизики, геологи, археологи, биологи, гляциологи, географы. Как только Россия стала развивать свое присутствие на Шпицбергене, Осло начало прибегать к ограничительным мерам в виде регламентов и нормативов, которые не позволяли строить новые дома, а также использовать авиатехнику, которая из-за неэкологичного топлива наносит ущерб ОС, и т.д. В конечном итоге Норвегия ввела ограничения на использование вертолетов российскими научными организациями, что фактически не позволяло им проводить полевые исследования. У российских ученых возникают проблемы и с визами, и с переездами, и с разрешениями на свою деятельность [Норвежский выпад … , 2022].

¹ Международно-правовой статус архипелага Шпицберген определяется так называемым Шпицбергенским трактатом, подписанным 9 февраля 1920 г. в Париже. Над Шпицбергеном устанавливался суверенитет Норвегии, государствам-участникам договора предоставлялось равное право на эксплуатацию естественных ресурсов Шпицбергена и его территориальных вод. Территория Шпицбергена – демилитаризованная зона. Договор о Шпицбергене вступил в силу в его нынешнем виде 14 августа 1925 г. СССР официально присоединился к нему 7 мая 1935 г. В настоящее время в договоре участвуют 46 государств, однако хозяйственную деятельность на Шпицбергене ведут только Норвегия и Россия. Единственным российским хозяйствующим субъектом на архипелаге стал ФГУП «Государственный трест “Арктикуголь”» [Васильев, 2020].

Кроме того, Осло, руководствуясь санкциями Евросоюза, закрыл единственный пункт пропуска между Россией и Норвегией – Стур-Скуг. В июне 2022 г. там скопилось уже 20 т товаров, в том числе 7 т продовольствия для жителей Шпицбергена. Блокада – политическое решение Норвегии, а также очевидное нарушение международного законодательства, поскольку Норвегия не пропускает даже продукты питания и лекарства.

Норвегия также ужесточает контроль за российскими рыболовными судами. Ограничения на заход в порты Норвегии российских рыболовных судов валовой вместимостью более 500 т вступили в силу 14 октября 2022 г. Российским судам разрешен заход только в порты Тромсё, Киркенес и Ботсфьорд. А. Хюитфельдт подчеркивает, что таким образом Норвегия не будет использоваться «в качестве транзитной страны для незаконной перевозки товаров в Россию через норвежские порты». Кроме того, полиция усилит патрулирование в трех указанных портах [Норвегия ужесточает … , 2022].

Наконец, Норвегия закрыла для РФ построенное в 2008 г. Всемирное хранилище семян на Шпицбергене, в котором собственный отсек получило каждое государство планеты. Средства в создание хранилища вложила Норвегия – порядка 9 млн долл., текущие затраты несла Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (ФАО). В ответ Россия предприняла шаги по развитию созданного в Якутии еще в советское время криохранилища российского семенного материала [Норвегия закрыла … , 2023].

В этой ситуации будущее Арктического совета весьма неопределенno, поскольку оно в значительной мере зависит от комбинации двух ключевых параметров – темпов восстановления мировой экономики и степени конфликтности международных отношений на период до 2030 г. Темпы посткризисного восстановления мировой экономики – ключевой фактор, который обуславливает как финансовые возможности стран по включению в реализацию международных проектов в Арктике, так и экономические потребности в них, в то время как степень конфликтности международных отношений, в том числе напряженности в отношениях между Россией и странами Запада, определяет различный уровень функциональности институтов и расхождения интересов ключевых участников системы многостороннего сотрудничества в регионе [Многостороннее … , 2023, с. 11].

Вместо заключения: сценарии сотрудничества в Арктике

С учетом двух вышеназванных ключевых параметров эксперты НИУ ВШЭ разработали четыре возможных сценария выхода из текущего экономического и геополитического кризиса [Многостороннее … , 2023, с. 12].

Сценарий 1-й – «Арктическая перезагрузка» – предполагает наиболее активное развитие международного сотрудничества в Арктическом регионе, что будет способствовать заключению новых международных соглашений в Арктике, привлечению инвестиций в существующие проек-

ты и рабочие группы АС, и, возможно, созданию новых рабочих групп. Совет может сохранить за собой роль ведущей организации в регионе, что в перспективе создаст условия для оформления АС как международной организации.

Россия вновь может получить возможность участвовать в ключевых структурах арктического многостороннего сотрудничества, а также укрепить партнерские отношения с Китаем и Индией. При этом международное сотрудничество выйдет за рамки защиты ОС и борьбы с изменением климата в арктическом регионе, поскольку будут создаваться условия для экономического, социокультурного сотрудничества, в том числе поддержки коренных и малочисленных народов Севера, трансфера технологий, проведения совместных научных исследований и экспедиций, улучшения качества здравоохранения в регионе и развития арктического туризма.

Быстрое восстановление мировой экономики откроет возможности для осуществления крупных проектов, прежде всего в энергетике, в том числе возобновляемой, цифровизации, распространении телемедицины, развитии инфраструктуры, а также реализации транспортно-логистического потенциала региона, особенно наращивания грузоперевозок по Северному морскому пути, и развития портовой инфраструктуры.

Сценарий 2-й – «Изоляция России» – подразумевает быстрое восстановление мировой экономики в условиях высокой конфликтности международных отношений, что приведет к исключению России из ключевых площадок сотрудничества в Арктике и снижению их функциональности, включая АС. Вероятно, часть проектов, в том числе рабочих групп АС, будет осуществляться без участия России.

Предполагается, что круг приоритетов сотрудничества в Арктике сузится, и в большей степени будет охватывать политически-нейтральные вопросы устойчивого развития, включая защиту ОС, сохранение арктических экосистем и поддержку коренного населения, а также научное сотрудничество, необходимое для изучения изменения климата и борьбы с этим в регионе.

Сценарий 3-й – «Арктика без границ» – предполагает медленное восстановление мировой экономики и низкую конфликтность международных отношений, что для России будет проявляться в относительно слабом санкционном давлении и ее возвращении в форматы сотрудничества в Арктике. Действующие механизмы партнерства в регионе – АС, СБЕР и другие – продолжат функционировать. Однако в условиях слабого восстановления мировой экономики сузятся возможности для создания новых рабочих групп, нацеленных на отдельные проблемы социально-экономического развития региона, а также для заключения новых масштабных отраслевых соглашений. Работа по уже начатым проектам продолжится, однако со сравнительно меньшим объемом финансовой поддержки, чем в сценарии 1-м.

Благодаря низкому санкционному давлению, в этом сценарии у РФ могут появляться возможности для продвижения своих интересов и повестки на международных площадках в Арктике.

Сценарий предполагает широкие возможности для социокультурного взаимодействия в регионе, технологического трансфера, исследований арктических экосистем и осуществления арктического мониторинга.

Сценарий 4-й – «Застой сотрудничества в Арктике». В этом сценарии, характеризующемся медленным восстановлением мировой экономики и высокой конфликтностью международных отношений, ожидается слабое развитие сотрудничества в Арктике, а также снижение эффективности многосторонних проектов, инициатив и платформ. Существующие проекты будут приостановлены, а новые инициативы, вероятно, не будут реализованы. Россия, в силу ее изоляции, не будет участвовать в проектах.

Роль международных институтов и площадок значительно снизится, поскольку обособление России закрывает возможность полноценного и многостороннего сотрудничества арктических государств. Страны все меньше будут рассматривать международные платформы как способ борьбы с вызовами устойчивого развития в Арктике. Неарктические государства будут вовлечены в многостороннее сотрудничество в Арктике в еще меньшей степени, чем ранее. Подробнее см.: [Многостороннее … , 2023, с. 16–23.]. Какой из этих сценариев будет реализован, покажет только время.

Список литературы

1. 16 августа вступила в силу Минаматская конвенция по ртути // Новости ООН. – 2017. – 16.08. – URL: <https://news.un.org/ru/story/2017/08/1309411> (дата обращения 03.03.2023).
2. Антироссийские санкции // Известия. – 2023. – 20.01. – URL: <https://iz.ru/story/sanktci-protiv-rossii> (дата обращения 20.01.2023).
3. Антиюшина Н.М. Арктический вызов для национальной и международной политики. – Москва : Ин-т Европы РАН : Рус. сувенир, 2012. – 136 с. – (Доклады Института Европы / Федеральное гос. бюджет. учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук ; № 278).
4. Архив с файлами векторных карт // Sharada. – URL: <https://www.sharada.ru/katalog/maps/lands/arktika-politicheskaja-karta> (дата обращения 03.01.2023).
5. Баренц регион // Barents Secretariat. – URL: <https://barents.no/ru/o-sekretariate/barenc-region#> (дата обращения 03.02.2023).
6. В центральной части Северного Ледовитого океана запретили рыболовство // Экосфера. – 2021. – 29.06. – URL: <https://ecosphere.press/2021/06/29/v-czentalnoj-chasti-severnogo-ledovitogo-okeana-vveden-moratorij-na-rybolovstvo/> (дата обращения 10.10.2022).
7. Васильев Е. Почему Норвегия грубо нарушает Договор с Россией о Шпицбергене // Российская газета. – 2020. – 02.05. – URL: <https://rg.ru/2020/02/05/pochemu-norvegiia-grubo-narushaet-dogovor-s-rossiej-o-shpicbergene.html> (дата обращения 10.11.2022).
8. Воронков Л.С., Смирнова А.А. Арктический совет как международная организация нового типа // Международная аналитика. – 2017. – № 3. – С. 7–16. – URL: <https://mgimo.ru/upload/iblock/172/%D0%9C%D0%B5%D0%B6%D0%BA%D1%83%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D0%BD%D0%BA--3%2021-2017.pdf> (дата обращения 20.10.2022).
9. Вылегжанин А.Н., Корчунов Н.В., Теватросян А.Р. Арктический экономический совет: роль в международно-правовом механизме природоохранного управления Северным Ледовитым океаном // Московский журнал международного права. – 2020. – № 3. – С. 6–26. – URL: <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2020-3-6-26>.
10. Давыдов Е. «Арктический трилистник»: уникальные съемки с самой северной базы // Вести. ги. – 2021. – 18.05. – URL: <https://www.vesti.ru/article/2563810> (дата обращения 06.02.2023).
11. Даc Кунду Н. Арктика – территория geopolитики. Интересы России, Китая и Индии в регионе // Валдай. – 2017. – 29.03. – URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/arktika-rossiya-kitai-indiya/> (дата обращения 08.03.2023).

12. Декларация об учреждении Арктического Совета от 19 сентября 1996 года // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – 2000. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/901880137> (дата обращения 10.01.2023).
13. Журавель В.П. Санкции Европейского союза и США против России в Арктическом регионе, проблемы противодействия // Региональная энергетика и энергосбережение. – 2023. – № 1. – С. 2. – URL: <https://www.institut-teofeuurope.ru/images/news/032023/Zhuravel.pdf> (дата обращения 25.03.2023).
14. «Золотое правило Арктического совета – не привносить в его работу политические конфликты извне» // Коммерсантъ. – 2019. – 11.04. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3940235> (дата обращения 15.06.2021).
15. Изменение климата в Арктике, обновление 2021: основные тенденции и воздействия // Amap.no. – 2021. – 16 с. – URL: <https://www.amap.no/documents/download/6887/inline> (дата обращения 02.02.2023).
16. Икалутская декларация по случаю Первой Министерской сессии Арктического совета 17–18 сентября 1998 года, Икалут, Канада // Arctic council. – 1998. – 17–18 сентября. – 9 с. – URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/86/%D0%98%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D1%83%D0%8B%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F%20%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%201998.pdf?sequence=6&isAllowed=y> (дата обращения 20.10.2022).
17. Илулиссатская декларация пяти государств, прибрежных к Северному Ледовитому океану (2008 г.) // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества : хрестоматия : в 3 томах / Рос. совет по межд. делам ; под общ. ред. И.С. Иванова. – Москва : Аспект Пресс, 2013. – С. 206–208. – URL: <https://mgimo.ru/upload/docs/7/Arctic%20Anthology%20Vol%203.pdf> (дата обращения 20.03.2023).
18. Кадомцев А. Россия, США и КНР усиливают позиции в Арктике // Международная жизнь. – 2021. – 16.03. – URL: <https://interaffairs.ru/news/show/29418> (дата обращения 02.02.2023).
19. Коллинз Дж. Арктика в период геополитических перемен: оценка и рекомендации // Россия в глобальной политике. – 2017. – 06.10. – URL: <https://globalaffairs.ru/articles/arktika-v-period-geopoliticheskikh-peremen-oczenka-i-rekomendacii/> (дата обращения 05.01.2023).
20. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982) (с изм. от 23.07.1994) // Консультант плюс. – 1994. – 23.07. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121270/ (дата обращения 05.01.2023).
21. Конышев В., Сергунин А. Арктика – 2018: жив ли дух Илулиссатской декларации? // РСМД. – 2018. – 07.06. – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/arktika-2018-zhiv-li-dukh-ilulissatskoy-deklaratsii/> (дата обращения 06.05.2021).
22. Конышев В.Н., Сергунин А.А. Сотрудничество приарктических государств в области предотвращения чрезвычайных ситуаций и поисково-спасательных работ: проблемы и перспективы // Арктика и Север. – Архангельск, 2014. – № 15. – С. 43–44. – URL: <http://www.arcticandnorth.ru/upload/iblock/113/03.pdf> (дата обращения 06.05.2021).
23. Месторождения стратегических металлов арктического региона / Волков А.В., Бортников Н.С. [и др.] // Труды Ферсмановской научной сессии ГИ КНЦ РАН. – 2019. – № 16. – С. 80–84. – URL: <http://geoksc.apatity.ru/images/stories/Print/Fersman/FNS.2019.16.016.pdf> (дата обращения 15.02.2023).
24. Многостороннее сотрудничество в Арктике сквозь призму международных арктических организаций: ситуационный анализ / Росконгресс. – 2022. – 30.11. – 31 с. – URL: https://roscongress.content.rcmedia.ru/upload/medialibrary/7b4/hw1h7z3sl51a922xc3vjufzbw5g9758o/mnogostoronnee_sotrudnichestvo_v_arktike_skvoz_prizmu_mezhdunarodnyh_arkticheskikh_organizatsiy_situatsionnyy_analiz_r.pdf (дата обращения 14.02.2023).
25. Мозилова Н. Битва за Арктику: чем так привлекательны заполярные территории // Русское географическое общество. – 2021. – 21.05. – URL: <https://www.rgo.ru/ru/article/bitva-za-arktiku-chem-tak-privlekatelny-zapolyarnye-territori> (дата обращения 15.10.2022).
26. Народы Арктики // Arctic council. – URL: <https://arctic-council.org/ru/explore/topics/arctic-peoples/> (дата обращения 01.12.2022).
27. Норвегия закрыла для России «хранилище судного дня» – но и эта санкция напрасна // Vostok.Today. – 2023. – 05.01. – URL: <https://vostok.today/44413-norvegija-zakryla-dlja-rossii-hranilische-sudnogo-dnya-no-i-jeta-sankcija-naprasna.html> (дата обращения 25.02.2023).
28. Норвегия ужесточает контроль за российскими рыболовными судами и закрывает для них порты // Фонтанка. ру. – 2022. – 06.10. – URL: <https://www.fontanka.ru/2022/10/06/71714945/> (дата обращения 10.12.2022).
29. Норвежский выпад: россиянам устроили блокаду на Шпицбергене // Вести. ру. – 2022. – 25.06. – URL: <https://www.vesti.ru/article/2814821> (дата обращения 10.12.2022).
30. Правила процедуры Арктического Совета : перевод с английского // Arctic council. – 2013. – 15.05. – URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/782/MM08_Arctic_Council_Rules_Of_Procedure_Rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения 12.12.2022).
31. Приоритетные проекты председательства России в Арктическом совете обсудили на VIII Международной конференции «Арктика: устойчивое развитие» // Росконгресс. – 2023. – 06.03. – URL: <https://roscongress.org/news/prioritetnye-proekty-predsedatelstva-rossii-v-arkticheskem-sovete-obsudili-na-viii-mezhdunarodnoj-ko/> (дата обращения 15.03.2023).
32. Речь товарища Горбачева М.С. Часть 4. // Helion. – URL: <https://helion-ltd.ru/gorbachev-speech-part-4/> (дата обращения 10.08.2020).

33. Россия завершила председательство в Арктическом совете // Арктический совет. Председательство России. – 2023. – 12.05. – URL: https://arctic-council-russia.ru/news/oficial/rossiya_zavershila_predsedatelstvo_v_arkticheskem_sovete/ (дата обращения 13.05.2023).
34. Россия передала председательство в Арктическом совете Норвегии // Морские вести России. – 2023. – 12.05. – URL: <https://morcesti.ru/news/1679/102579/> (дата обращения 13.05.2023).
35. Санкции против России мешают развитию бизнеса в странах Арктического пояса // PrimaMedia.ru. – 2017. – 28.11. – URL: <https://primamedia.ru/news/649358/> (дата обращения 04.01.2023).
36. САФУ станет площадкой для встречи экспертов Арктического форума береговых охран // Правда Севера. – 2022. – 08.02. – URL: <https://pravdasevera.ru/2022/02/08/620238a56232ca7b192171a2.html> (дата обращения 01.03.2023).
37. Семушин Д. Евросоюз рвется к арктическому сырью: заседание Арктического совета в Кируне // Regnum. – 2013. – 18.05. – URL: <https://regnum.ru/news/polit/1660146.html> (дата обращения 15.06.2021).
38. Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике от 12 мая 2011 года // Официальное опубликование правовых актов. – 2013. – 30.01. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201301300026?index=1&rangeSize=1> (дата обращения 10.01.2023).
39. Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике от 15 мая 2013 года // Официальное опубликование правовых актов. – 2016. – 12.04. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/499065181> (дата обращения 10.01.2023).
40. Соглашение по укреплению международного арктического научного сотрудничества от 11 мая 2017 года // Официальное опубликование правовых актов. – 2018. – 23.05. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805230001> (дата обращения 10.01.2023).
41. Соколов А.Н. Энергопереход в Арктике: возможности и проблемы синей экономики // Экономические и социальные проблемы России. – 2022. – № 2. – С. 101–116.
42. Стратегический план Арктического совета на 2021–2030 годы / Arctic council. – 2021. – 20.05. – 13 с. – URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2601/MMIS12_2021_REYKJAVIK_strategic-plan-RU.pdf?sequence=6&isAllowed=y (дата обращения 01.03.2023).
43. Стратегия защиты окружающей среды Арктики // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – 1991. – 14.06. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1902061#:~:text=Целями%20стратегии%20защиты%20окружающей%20среды,населением%20и%20коренными%20народами%20Арктики.> (дата обращения 01.03.2023).
44. Стрельникова И.А. Сотрудничество ради устойчивого развития Арктики: возможно ли оно в новых геополитических реалиях и с кем? // Росконгресс. – 2022. – 27.12. – URL: <https://roscongress.org/materials/sotrudnichenstvo-radio-ustoychivogo-razvitiya-arktiki-vozmozhno-li-ono-v-novykh-geopoliticheskikh-real/> (дата обращения 15.01.2023).
45. Тимофеев И. История ограничений: почему санкции против России были всегда // Газета. ru. – 2022. – 03.03. – URL: <https://www.gazeta.ru/social/2022/03/03/14596663.shtml> (дата обращения 01.03.2023).
46. Федосеев Л. Подкомиссия ООН подтвердила принадлежность территорий по заявке России на шельф в Арктике // ТАСС. – 2019. – 03.04. – URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/6290153> (дата обращения 05.03.2023).
47. Хребет Менделеева имеет континентальный фундамент // Русское географическое общество. Краснодарское региональное отделение. – 2020. – 30.04. – URL: <https://www.rgo.ru/ru/article/hrebet-mendeleeva-imeet-kontinentalnyy-fundament> (дата обращения 15.02.2023).
48. Цифко Г. Холодное безмолвие. За что идет конкуренция между великими державами в Арктике // Baltnews. – 2023. – 19.02. – URL: https://baltnews.com/Russia_West/20230219/1025879193/Kholodnoe-bezmolvie-Za-chto-idet-konkurent-siya-mezhdru-velikimi-derzhavami-v-Arktike.html (дата обращения 28.02.2023).
49. Чайтер Э. Участие России в работе Арктического совета // Вестник международных организаций. – 2016. – Т. 11, № 4. – С. 205–223. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/uchastie-rossii-v-rabote-arkticheskogo-soveta> (дата обращения: 27.02.2023).
50. Черненко Е. Арктику передали викингам. Как Россия завершила непростое председательство в Арктическом совете // Коммерсантъ. – 2023. – 11.05. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5979223> (дата обращения 12.05.2023).
51. Черненко Е. Семеро одного то ли ждут, то ли уже нет // Коммерсантъ. – 2022. – 17.05. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5355496> (дата обращения 01.03.2023).
52. Что такое «Северное измерение»? // Northern Dimension. – URL: <https://northerndimension.info/ru/glavnaya-stranitsa/> (дата обращения 01.01.2023).
53. Яковенко А. Арктическому совету исполнилось 25 лет // Российская газета. – 2021. – 26.10. – URL: <https://rg.ru/2021/10/26/arkticheskому-sovetu-ispolnilos-25-let.html> (дата обращения 20.12.2022).
54. Agreement on cooperation on aeronautical and maritime search and rescue in the Arctic // Arctic Council. – 2011. – 12.05. – URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/531/EDOCS-3661-v1-ACMMDK07_Nuuk_2011_SAR_Search_and_Rescue_Agreement_signed_EN_FR_RU.PDF?sequence=5&isAllowed=y (дата обращения 10.11.2022).
55. Arctic Council Observers // Arctic council. – Б/г. – URL: <https://www.arctic-council.org/ru/about/observers/> (дата обращения 07.02.2023).
56. Arctic Monitoring and Assessment Programme – an Arctic Council Working Group // AMAP. – URL: <https://www.amap.no/about> (дата обращения 12.03.2023).
57. Arctic Council Secretariat // Arctic council. – URL: <https://arctic-council.org/about/secretariat/> (дата обращения 07.02.2023).

58. Bloom E. Establishment of the Arctic Council // U.S. Department of State. – 1999. – URL: <https://2009-2017.state.gov/e/oes/ocns/opa/arc/ac/establishmentarcticcouncil/index.htm#1> (дата обращения 02.03.2023).
59. Déclaration commune sur la coopération du Conseil de l'Arctique à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie // Canada.ca. – 2022. – 03.03. – URL: <https://www.canada.ca/fr/affaires-mondiales/nouvelles/2022/03/declaration-commune-sur-la-cooperation-du-conseil-de-larctique-a-la-suite-de-linvasion-de-lukraine-par-la-russie.html> (дата обращения 11.04.2022).
60. Indigenous Peoples' Secretariat // Indigenous Peoples' Secretariat. – URL: <https://www.arcticpeoples.com/#ips-about> (дата обращения 01.03.2023).
61. Jóhannesson M. Arctic Council: Structure, Work and Achievements // Arctic circle. – 2022. – 12.12. – URL: <https://www.arcticcircle.org/journal/arctic-council-structure-work-and-achievements> (дата обращения 04.02.2023).
62. Joint statement on limited resumption of Arctic Council cooperation // Government of Canada. – 2022. – 08.06. – URL: <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/06/joint-statement-on-limited-resumption-of-arctic-council-cooperation.html> (дата обращения 01.02.2023).
63. Landriault M. Coopération arctique post-Ukraine: suspension ou rupture? // CIPS. – 2022. – 04.04. – URL: <https://www.cips-cepi.ca/2022/04/04/cooperation-arctique-post-ukraine-suspension-ou-rupture/> (дата обращения 20.12.2022).
64. MOSAiC // ААНИИ. – 2019. – 20.09. – URL: <https://www.aari.ru/projects/mosaic> (дата обращения 16.03.2023).
65. Sustainable Development Working Group // Arctic council. – URL: <https://arctic-council.org/about/working-groups/sdwg/> (дата обращения 10.02.2023).
66. Rachold V. Success Stories of International Cooperation in the Arctic // Arctic circle. – 2022. – 08.07. – URL: <https://www.arcticcircle.org/journal/success-stories-of-international-cooperation-in-the-arctic> (дата обращения 10.02.2023).
67. The history of the Arctic Council // Arctic council. – URL: <https://arctic-council.org/ru/about/timeline/> (дата обращения 03.12.2022).
68. Ulmer F., Clement J. The Arctic Council as a Model for Regional Collaboration // Arctic circle. – 2022. – 28.12. – URL: <https://www.arcticcircle.org/journal/the-arctic-council-as-a-model-for-regional-collaboration> (дата обращения 10.03.2023).
69. Vidal F. Le Conseil de l'Arctique à l'heure russe // Ifri. – 2021. – 05.18. – URL: <https://www.ifri.org/fr/publications/editoriaux-de-ifri/conseil-de-larctique-lheure-russe#:~:text=Le%20Conseil%20de%20l%27Arctique%20%C3%A0%20l%27heure%20russe%20%C3%A9ditorial,le%20t%C3%A9moin%20»%20a%20la%20Russie> (дата обращения 10.03.2023).

INTERNATIONAL COOPERATION IN THE ARCTIC: PAST AND PRESENT

Irina Zhilina

PhD (Histor. Sci.), Senior researcher of the Department of economics, Institute of Scientific Information for Social Sciences, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia),
e-mail: irina_zhilina47@mail.ru

Abstract. The article discusses the process of formation and development of the Arctic Council, which has been the main platform for cooperation between the Arctic states for more than a quarter of a century. Shows the features of its status and structure, as well as areas of activity and their results. Reflectes the influence of the special military operation in Ukraine on the work of the Arctic Council and the proposed formats of its further functioning.

Keywords: Arctic; circumpolar states; Arctic Council; climate change; ecological problems; cooperation.

For citation: Zhilina I.Yu. International cooperation in the Arctic: past and present // Social Novelties and Social Sciences. – 2023. – N 3. – P. 53–77.