

## **УПРАВЛЕНИЕ АРКТИКОЙ В ЭПОХУ ВЫЗЫВАЮЩЕЙ БЕСПОКОЙСТВО ГЕОПОЛИТИКИ**

Вопросы геополитики, связанные с Арктикой, на протяжении всей истории характеризовались скрытым напряжением между желаниями государств и их многогранными интересами. Первыми планами, связанными с Арктикой, были имперские завоевания, научные исследования и использование в экономических целях, и современные идеи о суверенитете не являлись их побудительными мотивами. Но они, тем не менее, оказались связаны с желанием захвата территорий, идеями построения государства и экспансионистскими целями. На самом деле контроль над территорией давал основания для притязаний на Арктику, несмотря на то, насколько они были неопределенными и насколько далеки от современного понимания международного права. В настоящее время отношение к Арктике входит в государственные интересы, и оно изменилось от рассматривания Арктики как далекого и экзотического места до все более открытого пространства, которое можно завоевать, при этом обсуждение вопросов, связанных с Арктикой, все еще характеризуется умением вести полемику, пытаясь разобраться с индивидуальными и коллективными притязаниями.

Легитимность существующих рамок для устремлений суверенных государств и межправительственного сотрудничества в Арктике основывается на Конвенции ООН по морскому праву (UNCLOS) – и на наиболее заслуживающем доверия региональном межправительственном форуме, Арктическом Совете, который сформирован восьмью арктическими государствами, коренными народами – постоянными членами Совета, а также государствами-наблюдателями и наблюдающими организациями. Тем не менее существование других политических механизмов, в частности, форума пяти арктических прибрежных государств, которые имеют территориальные притязания в Северном

Ледовитом океане, подчеркивает, что региональный комплекс – это многогранная структура, базирующаяся на различных типах иерархий и неравенстве сил заинтересованных сторон.

В этой работе я исследую взаимодействие и взаимное влияние геополитики и управления в Арктике. Упор делается на том, как арктические страны, действуя в одиночку или в тандеме, узаконили иерархические управленческие структуры, определили правила доступа для неарктических государств, распределили права коренных народов и установили правовые рамки, с различными степенями приемлемости, для многосторонних территориальных режимов. Целью является составление карты системы управления Арктикой для определения областей сотрудничества и трения в Арктике. Я считаю, что перспективы изменения юридических основ управления Арктикой минимальны из-за обоснованной заинтересованности в сохранении статус-кво. Сопротивление сильных арктических держав, таких как США и Россия, расширению изначальных целей Арктического Совета (защита окружающей среды и устойчивое развитие) и включению политических функций отражает их отказ подчинить суверенные интересы связующему институциональному сотрудничеству. В интересах всеобщего желания поддерживать стабильность в регионе, арктические государства продолжают продвижение межправительственного сотрудничества с использованием деполитизированного языка. Однако это не скрывает побочные эффекты, включая режим санкций, который возник из-за украинского кризиса. Таким образом, вместо того, чтобы прибегать к метафоре «мирные отношения арктической семьи» или дихотомии в стиле холодной войны «друг/враг», нынешнее положение дел скорее отмечено геополитической двусмысленностью, когда принцип многосторонних отношений используется для продвижения повесток дня государственных интересов отдельных стран. Тем не менее, между великими державами

установилось неформальное понимание того, что к Арктике не следует относиться как к зоне геополитических конфликтов.

Ученые типа Клауса Доддса и ряд других пытались определить современную арктическую геополитику как беспокойное взаимодействие между либеральным институционализмом, с его упором на межгосударственное сотрудничество, и неореализмом, с его озабоченностью государствами и интересами государственной безопасности. С одной стороны, повторное открытие Арктики после военных ограничений холодной войны трактовалось в 1990-е годы как возможность установить новый порядок политического сотрудничества. С другой стороны, Арктика рассматривалась с точки зрения возрождения неореализма в XXI веке, когда геополитические игроки, как утверждают, устроили схватку за перераспределение территориальных владений на открытых пространствах Арктики, преследуя национальные цели и конкурируя за ресурсы.<sup>1</sup> Такое двойственное восприятие можно обосновать. В период сразу же после окончания холодной войны наблюдалось сотрудничество в Арктике, которое в результате привело к созданию Арктического Совета, в повестку дня которого не входят военные вопросы.

В дальнейшем шквал сообщений в средствах массовой информации о «схватке за Арктику» и о потенциальном соперничестве великих держав – что подкреплялось реальными научными экспедициями после установления русскими флага на Северном полюсе в 2007 году – мгновенно нарушил положение дел. Однако все это вскоре затмилось возрождением правительственных и научных дискуссий по вопросам неолиберальных схем сотрудничества. Происходящее очень точно отражает норвежская поговорка: «Высокий север, низкое напряжение».

---

<sup>1</sup> Джейсон Диттмер, Джейсон, Клаус Доддс и др. «Вы слышали про исчезающий лед? Перестройка арктической геополитики», *Политическая география* 30 (2011), 202–2014.

Гораздо важнее был геополитический вес, который Арктика получила в результате подписания в 2008 году Илулиссатской Декларации пятью арктическими прибрежными государствами (Россией, США, Канадой, Данией от имени Гренландии и Норвегией), где говорится об обязательствах по мирному урегулированию международных споров и твердом обязательстве соблюдать Конвенцию ООН по морскому праву.<sup>2</sup> Затем напряжение между Западом и Россией из-за гражданской войны на Украине угрожало нарушить равновесие и снова привести к конфликту. Наложение Западом экономических санкций на Россию и бойкот специальных совещаний по Арктике привели к контрмерам со стороны России, включая отказ одобрить наблюдательские функции Европейской Комиссии в Арктическом Совете.<sup>3</sup>

Тем не менее, несмотря на трение, не произошло разрыва связей между Россией и другими арктическими партнерами. Также была предпринята попытка отделить район от других геополитических конфликтов. Нет желания изменять действующие многосторонние арктические структуры или уклоняться от соблюдения принятых всеми сторонами норм в отношениях между государствами. И если в настоящее время нет военного сотрудничества между странами НАТО и Россией – Совет Россия – НАТО фактически не действует – две стороны все еще продолжают вместе работать в области гражданской безопасности, безопасности на море, а также проводят поисково-спасательные операции в Арктике.

Можно с уверенностью утверждать, что до избрания Дональда Трампа Россия и США шли в противоположных направлениях в плане стратегических приоритетов в Арктике: администрация Обамы была

---

<sup>2</sup> См., например, «Илулиссатская Декларация», подписанная арктическими государствами на Конференции по Северному Ледовитому океану в Илулиссате, Гренландия, 27–29 мая 2008 года, [http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Iluissat\\_Declaration.pdf](http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Iluissat_Declaration.pdf).

<sup>3</sup> Интервью с чиновниками из Арктического Совета, 18 октября 2016 года.

нацелена на охрану окружающей среды, что в результате привело к совместному американо-канадскому решению о запрете бурения в большинстве арктических областей в открытом море. С другой стороны, Россия ставила приоритетом использование как нефти и газа, так и северного морского пути для развития торговли. При Трампе политика США уже изменилась в пользу исследования, но экономические обоснования бурения будут зависеть от ряда факторов, таких как цены на нефть и конкуренция с более доступными областями. США и Россия являются конкурентами в поставках энергии, и в Арктике не наблюдается сближения их экономических интересов. Но резкий поворот политики США в плане отхода от защиты окружающей среды разочаровал несколько других арктических государств, которые традиционно являются союзниками США.

На самом деле, поскольку Конвенция ООН по морскому праву не имеет механизмов, которые бы принуждали к ее соблюдению, ее работа зависит от подобного межправительственного сотрудничества. В Арктике пять прибрежных государств пытались взять на себя привилегированную роль управляющих через неофициальную площадку «Арктической пятерки». С самого начала она подвергалась критике тремя другими арктическими государствами, Исландией, Финляндией и Швецией, и представителями коренного населения, как эксклюзивный клуб. Говорили, что этот форум ослабит Арктический Совет и представляет собой попытку взять под контроль Арктический регион, несмотря на обязательства перед Конвенцией ООН по морскому праву. Односторонняя «Декларация о предотвращении нерегулируемого промысла в открытых морских районах центральной части Северного Ледовитого океана» 2015 года не оставила сомнений об устремлениях Арктической пятерки.<sup>4</sup> Но для усиления законности предложения по установлению правовых рамок и

---

<sup>4</sup> Интервью с чиновниками из Арктического Совета, 21 января 2017 года.

предотвращения промышленного рыболовства в будущем в «общинных владениях» Северного Ледовитого океана, Арктическая пятерка впервые пригласила пять других заинтересованных сторон – то есть Европейский Союз, Исландию, Китай, Южную Корею и Японию – для того, чтобы выработать договор о режиме консервации в Северном Ледовитом океане, который был подписан в 2017 году.

Зловещие предсказания о ненужности и бесполезности Арктического Совета, в особенности после встречи в Илулиссате в 2008 году, сменились обсуждением его высокого положения и интеграционной роли. Тем не менее, несмотря на соглашения о поисково-спасательных операциях и предотвращении разливов нефти, Совет не превратился из органа, формирующего решения, в орган, принимающий решения. Государства типа США и России на самом деле не заинтересованы в расширении управления Арктикой. Они согласились разрешить Арктическому Совету подготовить план на 10–15 лет его будущей работы и потребностях вместо двухгодичной повестки дня, которую разрабатывают государства, председательствующие в Арктическом Совете.<sup>5</sup> Тем не менее, секретариат Совета не имеет никакого реального влияния и права голоса.<sup>6</sup>

Известно, что сильные державы – такие как Китай, Япония и Южная Корея – совсем не рады тому, что не могут вносить свой вклад в заседания Арктического Совета. Они считают, что их участие должно быть более значительным, чем деятельность в рамках рабочих групп Арктического Совета. По этой причине неудивительно, что эти государства, несмотря на различную международную политику, недавно сформировали межправительственный форум для продвижения своих интересов по вопросам, связанным с Арктикой в целом и в частности в рамках Арктического Совета. Эти азиатские государства внесли большой вклад в

---

<sup>5</sup> Интервью с чиновником из Арктического Совета, 25 января 2017 года.

<sup>6</sup> Интервью с чиновниками из Арктического Совета, 20 января 2017 года.

Арктику, руководствуясь ее будущим потенциалом; кроме строительства ледоколов, они используют экономические возможности для инвестирования в газ, нефть и инфраструктурные проекты в Арктике, некоторые имеют целью диверсификацию их энергетических ресурсов и использование более коротких транспортных путей.<sup>7</sup>

Эти вызовы управлению Арктикой только подчеркивают ограниченность Арктического Совета как органа, который не принимает решения, который не может выступить с требованием принятия мер по защите окружающей среды, для борьбы с изменениями климата, вопросам использования ресурсов, открытия морских путей, обеспечению военных аспектов региональной безопасности, территориальным спорам или защите прав коренного населения. В прошлом звучали призывы об усилении структуры управления Арктическим Советом, решения которого в настоящее время не носят обязательного характера, путем превращения его в международную организацию, решения которой по договоренности будут обязательными к исполнению. В дополнение к этому многие высказываются за созыв Арктического саммита – с участием глав государств – членов Арктического Совета, а также руководителей постоянных членов и наблюдателей, и за проведение совещаний на уровне министров государств – членов Арктического Совета не раз в два года, а ежегодно.<sup>8</sup> Оба предложения дали бы Арктическому Совету больший вес в международном плане и большие преимущества при выработке стандартов, когда дело касается регулирования поведения арктических и неарктических стран и организаций.<sup>9</sup> Контраргумент против структурных изменений состоит в том, что может быть преимуществом именно то, что

---

<sup>7</sup> Эммануил Ги и Фредерик Лассар, «Коммерческие морские перевозки в Арктике: новые перспективы, вызовы и правила», *Полярные протоколы* 52 (264), 302.

<sup>8</sup> См., например, Постоянный комитет парламентариев Арктического региона (SCPAR). Постановление конференции, «Управление Арктикой в развивающемся Арктическом регионе» (окончательный вариант). 5–7 сентября 2012 года. <http://www.arcticparl.org/files/conference-statement%2C-final-draft1-2.pdf>.

<sup>9</sup> Интервью с чиновником из Арктического Совета, 25 января 2017 года.

система управления Арктикой не имеет формы всеобъемлющего, юридически связующего договора и способна адаптироваться к новым возможностям или изменяющимся обстоятельствам. Некоторые ученые, например, Оран Р. Янг выступают против идеи превращения Арктического Совета в межправительственную организацию, утверждая, что это может отодвинуть на второй план некоторые из самых инновационных черт Совета, как, например, особую роль постоянных членов.<sup>10</sup>

Это не очень сильный аргумент; он не дает ответа на вопрос, почему роль коренных народов нельзя сохранить или расширить при более официальном статусе, даже при обсуждении условий государствами. Более того, если отдельные государства хотят дать коренным народам большие возможности представительства, они могут это сделать через принятие и вступление в силу внутренних законов. Инуитский Приполярный Совет и другие организации коренных жителей числятся среди тех, кто выступил за разделенный суверенитет на основании прав коренных народов на самоопределение, что уходит корнями в международное право. На самом деле «международное сообщество» во все большей степени опасается концепции самоопределения после эпохи деколонизации в 1950-е и 1960-е годы из-за боязни сепаратистских движений.<sup>11</sup> Но это не обесценивает концепцию в международном праве.

В постколониальную эпоху, с усилением заинтересованности всего мира и деятельности в Арктике, невозможно исключить коренные народы из принятия решений по Арктике. Наглядной иллюстрацией может служить Гренландия, которая имеет автономию во внутренних делах. Финансовая зависимость от Дании не позволила Гренландии воспользоваться своим правом отделения от Датского королевства. Но

---

<sup>10</sup> Оран Р. Янг, «Управление антиподами: международное сотрудничество в Антарктике и Арктике», *Полярные протоколы*, 52, 2 (2016), 236.

<sup>11</sup> См. Уриель Абулоф, «Мы люди? Странная кончина самоопределения», *Европейский журнал международных отношений*, 22, 3 (2016), 536–565.



вопрос независимости стоит на политической повестке дня, даже хотя не существует никаких временных рамок для достижения этой цели. В отсутствие собственных вооруженных сил независимая Гренландия может выбрать поддержание тесных связей с Данией.<sup>12</sup> Но альтернативный сепаратистский сценарий может положить начало экспериментам с идентичностью в международной политике гренландцев, которые очень заинтересованы в получении иностранных инвестиций для использования природных богатств, например, развивая исторические связи с США или даже Китаем. Такое развитие событий в свою очередь может повлиять на геополитические группировки в Арктическом регионе в целом, поскольку Гренландия станет ключевым игроком в Арктике сама по себе.

Еще один сдерживающий фактор – это табу на обсуждение военных аспектов безопасности в Арктическом Совете, что восходит ко времени его образования в середине 1990-х годов. В Арктике определенно происходит усиление милитаризации, большинство арктических государств расширяют свое военное присутствие там и проводят военные учения. Усиление интереса военных к Северной Атлантике сопровождается сосредоточением внимания на холодной войне, концепции типа «устрашение», «Фареро-Исландский рубеж» (морской проход между Гренландией, Исландией и Великобританией) и «превосходство на море» вновь возвращаются из прошлого и пускаются в оборот. В НАТО звучит призыв о восстановлении военного потенциала в Северной Атлантике. Но непоследовательность мнений о соперничестве на море в Северной Атлантике и представление ее ремилитаризации как острого насущного вопроса могут сбивать с толку. Все еще проводится четкое политико-географическое разделение между Северной Атлантикой, которая

---

<sup>12</sup> См. Мария Акрен и Уффе Якобсен, «Гренландия как самоуправляемая и субнациональная территория в международных отношениях: прошлое, настоящее и перспективы на будущее», *Полярные протоколы*, 51, 4 (2016), 404–412; также см. Франк Сейерсон, *Переосмысление роли Гренландии и Арктики в эпоху изменения климата. Новые северные горизонты* (Лондон и Нью-Йорк: Routledge, 2015).

рассматривается как потенциальная зона конфликтов, и Арктикой, которая предположительно должна оставаться мирным регионом. Такое искусственное разделение не скрывает факта о том, что военные действия также происходят и в Арктике, как и в Северной Атлантике. Тем не менее это отражает политические обязательства и Запада, и России поддерживать стабильность в Арктике, даже если развитие событий, которое Карл Дойч назвал «сообществом безопасности», очень маловероятно в Арктике из-за отсутствия политической общности и общих ценностей.<sup>13</sup>

В то время как Комиссия ООН по границам континентального шельфа может определять размер континентального шельфа, она не имеет полномочий для решения споров арктических государств. После выдачи рекомендаций наиболее вероятно, что Арктической пятерке придется вести переговоры друг с другом, чтобы установить морские границы и разобраться с притязаниями конкурентов. У них есть стимул решить это мирным путем, но конфликты, например, в форме последствий кризисов в других регионах, исключать нельзя. Однако маловероятно, что в обозримом будущем разногласия из-за природных богатств между арктическими государствами станут главными разногласиями и спорами, потому что они по большей части расположены в исключительной экономической зоне арктических государств. Самая заманчивая область со спорными границами находится в море Бофорта между США и Канадой. Взаимоотношения США и Канады – это, вероятно, лучший пример «сообщества безопасности», что делает милитаризацию конфликта немислимой. Споры из-за рыбных промыслов, причиной которых являются миграции косяков рыб в результате изменения климата, могут перерасти с жесткую конфронтацию, но вряд ли в полномасштабные

---

<sup>13</sup> См. Карл Дойч и др., ред., *Политическое сообщество и Североатлантический регион* (Принстон: Издательство Принстонского университета, 1957); также см. Эммануил Адлер и Майкл Барнетт, «Основы для изучения сообществ безопасности», в: Адлер и Барнетт (ред.), *Сообщества безопасности* (Кембридж: Издательство Кембриджского университета, 1998), с. 29–65.

военные конфликты. То же самое относится к территориальным спорам: в то время как идут правовые споры по поводу морских путей, не видится, чтобы они привели к чему-то более серьезному. Различные претензии на владения между Данией и Канадой с одной стороны, и Россией, с другой, по поводу хребта Ломоносова сглаживаются тем фактом, что в этом секторе, как считается, нет значительных природных богатств. Наконец, если США и Европейский Союз не согласятся с юридической трактовкой Канадой и Россией контролирования ими соответственно Северо-западного и Северного морских путей, то маловероятно, что им будет брошен официальный вызов.

Но это не говорит о том, что перспективы доступа к природным богатствам не могут привести к потенциальным геополитическим проблемам. Наглядным примером может служить Шпицберген. Кристофер Р. Росси утверждает, что в связи с расширенным географическим районом вокруг Шпицбергена не только поднимаются фундаментальные вопросы об управлении регионом; но это также лучший пример «территориального искушения» в Арктике.<sup>14</sup> В 1920 году в Договоре о Шпицбергене (Шпицбергенский трактат) был установлен ряд условий для Норвегии, претендующей на суверенное право на архипелаг, и учтены справедливые права других сторон, подписавших договор. Более того, договор не охватывает континентальный шельф, который в то время был неизвестной концепцией, и ее не существовало в международном праве. Норвежцы считают, что ограничения суверенных прав должны быть недвусмысленно указаны в договоре, влияющем на норвежский суверенитет. Договор о Шпицбергене подписали более 40 стран и приняли право Норвегии управлять Шпицбергеном и его территориальными водами на правах суверенитета. Но несколько государств, включая Россию и Великобританию, откатываются принять притязания Норвегии, считая, что

---

<sup>14</sup> См. Росси, «Уникальная международная проблема», 93.

договор не распространяется на области за пределами территориальных вод Шпицбергена или что собственный континентальный шельф Норвегии тянется до архипелага. Это может стать причиной проблем для управления в будущем и стабильности в регионе, если подписавшие договор стороны, которые отрицают правовой статус Норвегии, решат оспорить его официально.<sup>15</sup>

Выводы: Следует опасаться и не включаться ни в слишком упрощенные конфликты двух сторон, ни в напыщенные обсуждения сотрудничества в регионе, где существуют геополитические двусмысленности и неопределенности, где побочные эффекты других глобальных событий смешаны и где попыткам деполитизации на практике противостоит конкурентная политика. По сути, в своей основе это вопрос традиционной политики силы: кто управляет участком, кто поддерживает порядок на границах и контролирует передвижения в смысле допуска и запрета. В то же самое время сложная организация управления в Арктике не исключает автономные страны, организации коренных жителей и неправительственные экологические организации, у которых имеются законные региональные или трансрегиональные интересы, часто отличающиеся от интересов суверенных государств. Эта многослойная система управления Арктикой, с частично совпадающими и накладывающимися друг на друга контрактными взаимоотношениями,

---

<sup>15</sup> О юридических аспектах, связанных со Шпицбергом, см. Кристофер Р. Росси, «"Уникальная международная проблема": Договор о Шпицбергене, равное пользование и Terra Nullius [ничейная земля – лат.]: уроки истории о территориальных искушениях», *Юридическое обозрение глобальных*

*исследований Вашингтонского университета*, 15, 7 (16), 93-136; Робин Черчилль и Гейр Ульфштейн,

«Спорные морские зоны вокруг Шпицбергена у Мирона Х. Нордквиста», в: Томас Х. Хейдар и Джон Нортон Мур (ред.) *Изменения в экологии Арктики и морском праве* (Лейден: Мартинус Нийхофф, 2010), 551-593; Д.Х. Андерсон, «Статус морских зон вокруг Шпицбергена по международному праву», *Освоение океана и международное право* 40 (2009), 373-84; Гейр Ульфштейн, *Договор о Шпицбергене: от terra nullius до норвежского суверенитета* (Осло: Издательство Скандинавского университета, 1995); Карл Август Флейшер, *Svalbardtraktaten. En utredning også nye styreformer på Svalbard vurderes* (Осло: К.А. Флейшер, 1997).

включая официальные и неофициальные, не застрахована от нестабильности. Об этом уроке нельзя забывать в период международной напряженности и войн, которые великие державы ведут чужими руками в регионах за пределами Арктики. Она также должна служить работе против милитаризованных идеологий прошлого для продвижения политических целей в настоящем.