

В. Ингимундарсон¹

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. Первые планы относительно Арктики были связаны с имперскими завоеваниями, научными исследованиями и ее использованием в экономических целях. При этом современные идеи о суверенитете не являлись 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 их неопределенность и несоответствие современному пониманию международного права. В настоящее время отношение к Арктике входит в государственные интересы, причем оно изменилось от рассматривания Арктики в качестве далекого и экзотического места до все более открытого пространства, которое можно завоевать. При этом обсуждение вопросов, связанных с Арктикой, все еще ха-

рактеризуется полемичностью в попытке разобраться с индивидуальными и коллективными притязаниями.

Легитимность существующих рамок, регулирующих устремления суверенных государств и межправительственное сотрудничество в Арктике, основывается на Конвенции ООН по морскому праву (UNCLOS) и связана с деятельностью заслуживающего доверия регионального межправительственного форума — Арктического совета, в который входят восемь арктических государств, представители коренных народов — постоянных членов Совета, а также государства-наблюдатели и наблюдательные организации. 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 статье исследуются 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 к Арктике для неарктических государств, распределили права коренных народов и установили правовые рамки (различной степени приемлемости) для многосторонних территориальных режимов. Целью является составление карты с обозначением системы управления Арктикой для определения сфер сотрудничества и проблемных областей в этом районе Земли.

Считаю, что перспективы изменения юридических основ управления Арктикой минимальны из-за обоснованной заинтересованности в сохранении

¹ Профессор современной истории Университета Исландии (Рейкьявик), председатель правления Центра передового опыта EDDA, ассоциированный сотрудник Королевского объединенного института оборонных исследований в Лондоне, доктор философии. Автор более 50 научных публикаций, в т. ч.: «Повстанческий союзник: Исландия, США и имперская политика. 1945–2006», «Геополитика арктических природных ресурсов», «Топография глобализации: политика, культура, язык», «Культуры холодной войны: перспективы западно- и восточноевропейских стран», «Арктическая безопасность в эпоху климатических изменений», «Холодная война и северные страны», «НАТО: первые пятьдесят лет», «Исландский финансовый кризис: Политика обвинения, протеста и реконструкции» (в соавт.) и др. Редактор научных журналов «История холодной войны», «Журнал славянских военных исследований», «Журнал полярных исследований». Лауреат литературной премии фонда Й. Сигурдссона, премии правительства Исландии за историческое исследование блока НАТО.

статус-кво. Сопrotивление 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 объединяющему институциональному сотрудничеству. В целях всеобщего желания поддерживать стабильность в регионе арктические государства продолжают межправительственное сотрудничество с использованием деполитизированного языка. Однако это не нивелирует побочных эффектов, включая режим санкций, который возник вследствие украинского кризиса. Таким образом, вместо того чтобы прибегать к метафоре «мирные отношения арктической семьи» или дихотомии «друг/враг» в стилистике холодной войны, нынешнее положение дел скорее отмечено геополитической двусмысленностью, когда принцип многосторонних отношений используется для продвижения 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.

Ученый Клаус Доддс и ряд других пытались определить современную арктическую геополитику как беспокойное взаимодействие между либеральным институционализмом, с его акцентом на межгосударственное сотрудничество, и неореализмом, с его вниманием к государствам и интересам государственной безопасности. С одной стороны, повторное открытие Арктики после военных ограничений холодной войны в 1990-е годы трактовалось 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, борются за перераспределение территориальных владений на открытых пространствах Арктики, преследуя национальные цели и конкурируя за ресурсы¹. Такое двойственное восприятие можно обосновать. В период после окончания холодной войны в Арктике наблюдалось сотрудничество, результатом чего стало создание Арктического совета, в повестку дня которого не входят военные вопросы.

В дальнейшем шквал сообщений в средствах массовой информации о «схватке за Арктику» и потенциальном соперничестве великих держав (что подкреплялось реальными научными экспедициями после установления русскими флага на Северном полюсе в 2007 г.) мгновенно разрушил устойчивое положение. Однако все это вскоре отошло на второй план в связи с возрождением правительственных и научных дискуссий по вопросам неолиберальных схем сотрудничества. Происходящее точно отражает норвежская поговорка: «Высокий север, низкое напряжение». Гораздо важнее было геополитическое признание Арктики в результате подписания в 2008 году пятью арктическими прибрежными государствами (Россией, США, Канадой, Дани-

¹ Have you heard the one about the disappearing ice? Recasting Arctic Geopolitics / J. Dittmer [et al.] // Political Geography. 2011. Vol. 30. P. 202–214.

ей от имени Гренландии и Норвегией) Илулиссатской декларации, где говорится об обязательстве по мирному урегулированию международных споров и твердом обещании соблюдать Конвенцию ООН по морскому праву². Затем напряжение между Западом и Россией вследствие гражданской войны на Украине грозило нарушить равновесие и вновь привести к конфликту. Экономические санкции, наложенные Западом на Россию, и бойкот специальных совещаний по Арктике привели к контрмерам со стороны России, включая отказ одобрить наблюдательские функции Европейской комиссии в Арктическом совете³.

Тем не менее, несмотря на трения, разрыва связей между Россией и другими арктическими партнерами не произошло. Также была предпринята попытка отделить район Арктики от других геополитических конфликтов. Не возникает желания изменять действующие многосторонние арктические структуры или уклоняться от соблюдения принятых всеми сторонами норм в отношениях между государствами. И если в настоящее время не существует 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 утверждать, что до избрания Д. Трампа приоритетом Россия и США в плане стратегических приоритетов в Арктике двигались в противоположных направлениях: администрация Обамы была нацелена на охрану окружающей среды, что в результате привело к совместному американо-канадскому решению о запрете бурения в большинстве арктических областей в открытом море; Россия считала приоритетом использование как нефти и газа, так и Северного морского пути для развития торговли. При Трампе политика США изменилась в пользу исследования, но экономические обоснования бурения будут зависеть от ряда факторов, таких как цена 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 — отход от идеи 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 принуждали бы к ее соблюдению, работа этого органа зависит от межправительственного сотрудничества. В Арктике пять прибрежных государств пытались взять на себя привилегированную роль управляющих с помощью неофициальной площадки «Арктическая пятёрка». С самого начала эта позиция подвергалась критике как эксклюзивный клуб со стороны трех других арктиче-

² См., например: Илулиссатская декларация (The Ilulissat Declaration), подписанная арктическими государствами на Конференции по Северному Ледовитому океану в Илулиссате, Гренландия, 27–29 мая 2008 года. URL: http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf

³ Interviews with Arctic Council officials. 18 October 2016. (Интервью с чиновниками из Арктического совета. 18 октября 2016 г.)

ских государств: Исландии, Финляндии и Швеции — и представителей коренного населения. Они считают, 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 в устремлениях «Арктической пятерки»¹. Но для придания законности предложениям по установлению правовых рамок и предотвращению промышленного рыболовства в будущем в «общинных владениях» Северного Ледовитого океана «Арктическая пятерка» впервые пригласила пять других заинтересованных сторон: Европейский союз, Исландию, Китай, Южную Корею и Японию, чтобы выработать договор о режиме консервации в Северном Ледовитом океане, который был подписан в 2017 году.

Зловещие предсказания о ненужности и бесполезности Арктического совета, особенно 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, предлагающего решения, в орган, их принимающий. Государства наподобие США и России на самом деле не заинтересованы в расширении управления Арктикой. Они разрешили Арктическому совету подготовить план на 10–15 лет работы вместо двухгодичной повестки дня, которую разрабатывают государства, председательствующие в Арктическом совете². Тем не менее, секретариат Совета не имеет никакого реального влияния и права голоса³.

Известно, что у сильных держав, таких как Китай, Япония и Южная Корея, вызывает озабоченность то, что они не могут вносить свой вклад в решения Арктического совета. Они считают, что их участие должно быть более значительным, чем просто деятельность в рамках рабочих групп Совета. Поэтому 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 рамках Арктического совета в частности. Эти азиатские государства внесли большой вклад в исследование Арктики, 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 путей⁴.

¹ Interviews with Arctic officials. 21 January 2017. (Интервью с чиновниками из Арктического совета. 21 января 2017 г.)

² Interview with an Arctic official. 25 January 2017. (Интервью с чиновником из Арктического совета. 25 января 2017 г.)

³ Interviews with Arctic officials. 20 January 2017. (Интервью с чиновниками из Арктического совета. 20 января 2017 г.)

⁴ Guy E., Lassare F. Commercial shipping in the Arctic: new perspectives, challenges and regulations // *Polar Record*. 2016. Vol. 52 (264). P. 302.

Эти вызовы управлению Арктикой только подчеркивают ограниченность в действиях Арктического совета как органа, который не принимает решения, не может выступить с требованием принятия мер, направленных на защиту окружающей среды, борьбу с изменениями климата, решение вопросов использования ресурсов, открытия морских путей, обеспечения военных аспектов региональной безопасности, территориальных споров и защиту прав коренного населения. В прошлом звучали призывы к усилению структуры управления Арктическим советом, решения которого в настоящее время не носят обязательного характера, путем его превращения в международную организацию, решения которой по договоренности будут обязательны 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 ежегодно⁵. Оба предложения придали бы Арктическому совету больший вес в международном плане и предоставили больше преимуществ при выработке стандартов, когда дело касается регулирования поведения арктических и неарктических стран и организаций⁶. Контраргумент против структурных изменений состоит в том, что преимуществом может стать именно то, что система управления Арктикой не оформлена во всеобъемлющий юридический договор 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 нивелировать некоторые инновационные черты Совета, такие как, например, особая роль постоянных членов⁷.

Это не очень сильный аргумент, и 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 предоставить коренным народам больше возможностей представительства, они могут сделать это через принятие и вступление в силу внутренних законов. Инуитский приполярный совет и другие организации коренных жителей выступили за разделенный суверенитет на основании права коренных народов на самоопределение, что уходит своими корнями в международное право. На самом деле международное сообщество в большей степени опасается концепции самоопределения после эпохи деколонизации (1950–1960-е гг.) из-за боязни распространения сепар-

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

⁶ Interview with an Arctic official. 25 January 2017. (Интервью с чиновником из Арктического совета. 25 января 2017 г.)

⁷ Oran R. Young. Governing the Antipodes: International Cooperation in Antarctica and the Arctic // *Polar Record*. 2016. Vol. 52. Iss. 2. P. 236.

ратистских движений¹. Но это не обесценивает концепцию в международном праве.

В постколониальную эпоху, с усилением заинтересованности и расширением деятельности всего мира в Арктике, невозможно исключить коренные народы из процесса 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 вопрос независимости стоит на политической повестке дня, хотя не существует никаких временных рамок для достижения этой цели. В отсутствие собственных вооруженных сил независимая Гренландия может выбрать поддержание тесных связей с Данией². Однако альтернативный сепаратистский сценарий может положить начало экспериментам с идентичностью в международной политике гренландцев, которые заинтересованы в получении иностранных инвестиций для использования природных богатств, например развивая исторические связи с США или даже с Китаем. Такое развитие событий, в свою очередь, может повлиять на геополитические группировки в Арктическом регионе в целом, поскольку Гренландия сама по себе станет ключевым игроком в Арктике.

Еще один сдерживающий фактор — табу на обсуждение военных аспектов безопасности в Арктическом совете, которое относится 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 и на таких концепциях, как устрашение; Фареро-Исландский рубеж (морской проход между Гренландией, Исландией и Великобританией) и превосходство на море вновь возвращаются из прошлого и набирают обороты. В НАТО звучит призыв к восстановлению военного потенциала в Северной Атлантике. Но непоследовательность мнений о соперничестве на море в Северной Атлантике и представление ее ремилитаризации как насущного вопроса могут сбивать с толку. Все еще проводится четкое политико-географическое разделение между Северной Атлантикой, которая рассматривается как потенциальная зона конфликтов, и Арктикой, которая предположительно должна оставаться мирным регионом. Такое искусственное разделение не отрицает того факта, что в Арктике также ведутся военные действия, 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», там

маловероятно из-за отсутствия политической общности и общих ценностей³.

Комиссия ООН по границам континентального шельфа может определять границы шельфа, но не имеет полномочий для разрешения споров арктических государств. После формулирования рекомендаций наиболее вероятно, что странам «Арктической пятёрки» придется вести переговоры друг с другом, чтобы установить морские границы и проанализировать притязания конкурентов. У них есть стимул решить все спорные вопросы мирным путем, но конфликты, например в форме последствий кризисов в других регионах, исключить нельзя. Однако маловероятно, что в обозримом будущем разногласия из-за природных богатств между арктическими государствами станут основными, 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 — вероятно, лучший пример «сообщества безопасности», что делает милитаризацию конфликта немыслимой. Споры по поводу рыбных промыслов, причиной которых являются миграции косяков рыб в результате изменения климата, могут перерасти с жесткую конфронтацию, но вряд ли в полномасштабный военный конфликт. То же самое относится к территориальным спорам: в то время как не прекращаются правовые споры по поводу морских путей, не представляется возможным, что они могут привести к более серьезным последствиям. 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, согласно которой Канада и Россия контролируют соответственно Северо-Западный и Северный морские пути, то маловероятно, что им будет брошен официальный вызов.

Но это не говорит о том, что перспективы доступа к природным ресурсам не могут привести к возникновению потенциальных геополитических проблем. Наглядным примером может служить Шпицберген. Кристофер Р. Росси утверждает, что в связи с расширением географического района вокруг Шпицбергена поднимаются фундаментальные вопросы об управлении регионом, это лучший пример «территориального искушения» в Арктике⁴. В 1920 году в Договоре о Шпицбергене (Шпицбергенском трактате) 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 (поло-

¹ *Abulof U.* We the people? The strange demise of self-determination // *European Journal of International Relations*. 2016. Vol. 22. Iss. 3. P. 536–565.

² *Ackrén M., Jakobsen U.* Greenland as a Self-Governing Sub-National Territory in International Relations: Past, Current and Future Perspectives // *Polar Record*. 2016. Vol. 51. Iss. 4. P. 404–412 ; *Sejersen F.* Rethinking Greenland and the Arctic in the era of climate change. *New northern horizons*. L. ; N. Y. : Routledge, 2015.

³ *Political Community and the North Atlantic Area* / eds. K. Deutsch [et al.]. Princeton : Princeton University Press, 1957 ; *Adler E., Barnett M.* A framework for the study of security communities // *Security Communities* / eds. E. Adler, M. Barnett. Cambridge : Cambridge University Press, 1998. P. 29–65.

⁴ *Rossi C. R.* The A Unique International Problem: The Svalbard Treaty, Equal Enjoyment, and Terra Nullius: Lessons of Territorial Temptation from History // *Washington University Global Studies Law Review*. 2015. Vol. 15. Iss. 1 (16). P. 93.

жений о нем 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, которые подтвердили право Норвегии управлять Шпицбергом и его территориальными водами суверенно. Но несколько государств, включая Россию и Великобританию, отказываются принимать притязания Норвегии, считая, что договор не распространяется на области за пределами территориальных вод Шпицбергена или что собственный континентальный шельф Норвегии протянулся до архипелага. Это может послужить причиной возникновения проблем в управлении в будущем и нарушения стабильности в регионе, если подписавшие договор стороны, которые отрицают правовой статус Норвегии, решат оспорить его официально¹.

Выводы. Следует опасаться и не участвовать ни в слишком упрощенных конфликтах двух сторон, ни в высокопарном обсуждении сотрудничества в регионе, где существуют геополитическая двусмысленность и неопределенность, где сочетаются побочные

эффекты других глобальных событий и 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 время сложная организация управления в Арктике не исключает автономных стран, организаций коренных жителей и неправительственных экологических организаций, у которых имеются законные региональные или трансрегиональные интересы, часто отличающиеся от притязаний суверенных государств. Эта многослойная система управления Арктикой с частично совпадающими и накладывающимися друг на друга контрактными взаимоотношениями, 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 примером против милитаризованных идеологий прошлого для продвижения политических целей в настоящем.

¹ О юридических аспектах, связанных со Шпицбергом, см.: Rossi C. R. Op. cit. P. 93–136; Churchill R., Ulfstein G. The Disputed Maritime Zones around Svalbard in Myron H. Nordquist // *Changes in the Arctic Environmental and the Law of the Sea* / eds. T. H. Heidar, J. N. Moore. Leiden: Martinus Nijhoff, 2010. P. 551–593; Anderson D. H. The Status Under International Law of the Maritime Areas Around Svalbard // *Ocean Development & International Law*. 2009. Vol. 40. P. 373–384; Ulfstein G. The Svalbard Treaty: from terra nullius to Norwegian sovereignty. Oslo: Scandinavian University Press, 1995; Fleischer C. A. Svalbardtraktaten. En utredning også nye styreformer på Svalbard vurderes. Oslo: C. A. Fleischer, 1997.