

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Национальный исследовательский университет «Высшая школа
экономики»

Аналитическая записка по семинару

«Арктический совет: феномен уходящей эпохи или эффективный
инструмент сотрудничества в регионе»

по работе в рамках научно-учебной группы

БРИКС+ как площадка для сотрудничества в Арктике: проблемы,
перспективы и сценарии развития /

BRICS+ as a Platform for Cooperation in the Arctic: Challenges, Prospects,
and Development Scenarios

Члены НУГ:

Агафонов Д. И.

Попов Д. И.

Руководитель группы:

Стрельникова Ирина Александровна

Кандидат юридических наук, доцент Департамента Зарубежного

Регионоведения, Факультет Мировой Экономики и Мировой Политики

На протяжении всего периода институционализации транснационального сотрудничества государств Арктика концептуализировалась в контексте теории международных отношений как «исключительный регион мировой политики». Несмотря на кризис идеи исключительности в сегодняшних реалиях, на сегодняшний день особенную актуальность представляет собой критическая рефлексия, направленная на поиск и точное определение причин перетекания проблем «большой политики» в регион. Было ли это неизбежно или существовала возможность сохранения региональной политики? Была ли исключительность продуктом однополярного момента в международных отношениях или государствам группы А-8 действительно удалось сформировать подобие региона безопасности? Ответ на эти и многие другие вопросы еще предстоит найти, однако фактической основой этой структуры является Арктический совет.

Минуя перипетии истории развития Арктического совета, во-первых, важно заметить, что он является высоким форумом регионального сотрудничества и фактически не обладает самостоятельной правосубъектностью. Во-вторых, он обладает уникальной структурой. Форум состоит из восьми арктических государств-членов, государств наблюдателей, организаций представителей интересов коренных малочисленных народов Севера, межправительственных и негосударственных образований и организаций. Столь инклюзивная структура закрепляется неформальным лидерством в ней арктических прибрежных государств, обоснованным Илулиссатской декларацией 2008 г., де-факто под эгидой которой также были приняты единственные три юридически обязывающие соглашения в рамках совета, а именно: 1) Соглашение о поиске и спасательных операциях (2011 г.); 2) Соглашение о реагировании на чрезвычайные происшествия (2013 г.); 3) Соглашение о международном научном сотрудничестве (2017 г.). В целом, говоря о фактически функциональной стороне работы совета, несмотря на апелляции в сторону КМНС, превалирующее положение в иерархии совета занимают именно арктические государства.

Эта иерархия может быть представлена в виде трех уровней. На первом и самом важном располагается Совещание министров иностранных дел арктических государств – основной орган, принимающий решения в рамках совета. Министры иностранных дел государств-членов совета собираются раз в два года, при чем государство-наблюдатель, помимо обязанности готовить отчеты о своей деятельности в регионе, имеет право влиять на повестку заседания исключительно через одно государство из арктической восьмерки. Если в рамках совещания определяются исключительно основные генеральные направления развития и работы совета под эгидой председателя, более регулярное и тесное взаимодействие отдано на откуп Совещанию старших должностных лиц (SAO), фактически представителям министерств иностранных дел А-8. Министры руководят вспомогательными органами совета. На условно «нижнем», но отнюдь не по значимости, располагаются шесть ключевых рабочих групп, которые реализуют свою деятельность по мониторингу, исследованиям, очищению, развитию и пр. непосредственно «в поле». Между вторым и третьим уровнем располагаются также Секретариат совета, преимущественно помогающий SAO с бюрократической работой, целевые группы, создаваемые на конкретный промежуток времени для решения конкретной задачи, и экспертные группы, формально осуществляющие поддержку работы совета. В целом, важно отметить, что главным преимуществом и одновременно недостатком совета был его «консенсусный» характер функционирования, практически целиком базирующийся на схожести интересов и договоренностях, общих практик секьюритизации и десекуритизации угроз государствами А-8. На сегодняшний день этот консенсус оказался нарушен. В этом контексте, пока ситуация с советом остается нестабильной, особое значение приобретают конкретное отношение государств к совету, его целесообразности и важности сохранения.

Дискурс-анализ арктических стратегий восьми стран — участниц Арктического совета показал, что в каждой из них данному институту

уделяется особое внимание, он артикулируется как важнейший форум для обсуждения арктических процессов, причем это определение не зависело от года принятия документа. Например, именно как «главный многосторонний форум для Арктики» он обозначен в арктической стратегии США, принятой уже после обострения конфликта на Украине, в условиях приостановления участия в нем семи из восьми государств-членов.

Вместе с тем необходимо признать, что в наиболее ранней арктической стратегии — датской программе на 2011–2020 годы — особое внимание уделяется возможности расширения его полномочий, превращению из организации, «формирующей решения», в организацию, «принимающую решения». В дальнейшей подобный оптимистичный взгляд из стратегий арктических государств исчезает и начинает доминировать необходимость сохранения его ведущей роли, что показывает влияние на арктические процессы изменений в системе международных отношений после 2014 года и особенно после 2022 года.

Прежде всего, во всех документах можно заметить дискурсивную связку Арктического совета с темой защиты окружающей среды и вопросами устойчивого развития. Все страны-члены согласны с тем, что именно с целью деятельности в данных направлениях он был создан и должен функционировать. Вместе с тем часто Арктический совет представляется в программах связанным и с другими сферами нынешней или потенциальной деятельности, что часто определено внутривнутриполитическими вопросами или тем, каким образом страны выстраивают свой образ на международной арене. Например, в канадской стратегии особенно подчёркивается место в институте коренных народов, их представленности в нём и роли Канады в продвижении их интересов. С другой стороны, такие страны, как Исландия и особенно Швеция, пытаются включить в деятельность Арктического совета гендерную проблематику, стремясь представить себя ведущими государствами в этом вопросе. Наконец, члены Арктического совета, входящие в Европейский союз (Швеция, Дания, Финляндия), уделяют внимание участию ЕС в арктических

процессах, прописывают в качестве цели предоставлением ему статуса наблюдателя в форуме.

Практически в каждой из рассмотренных стратегий арктических держав, кроме того, отмечается необходимость привлечения к деятельности Совета неарктических стран, из которых прежде всего выделяется КНР. Вместе с тем в данном контексте не оговаривается, насколько равным будет их представительство, и само разделение страны на арктические и неарктические служит подчёркиванию исключительности первых и их собственной ответственности за проблемы региона. Именно так, в частности, отмечалось и в Концепции внешней политики России 2013 года, в которой приоритет отдавался сотрудничеству именно со странами Арктического совета при решении региональных вопросов. Вместе с тем в последней редакции документа, выпущенной уже после обострения отношений России с европейскими странами и США, Арктический совет исчезает в принципе и приоритетным становится взаимодействие в Арктике с внерегиональными партнерами, настроенными дружественно и конструктивно.

Наконец, если обратиться к анализу арктических стратегий неарктических государств, входящих в БРИКС, — КНР и Индии, то можно увидеть в них схожее представление об Арктическом совете. Он также обозначен как ведущий региональный форум, его образ института, занимающегося экологическими вопросами, схож с тем, что представлен в документах арктических держав. Кроме того, в изученных документах нельзя отметить недовольство неарктических стран своим положением: наоборот, статус наблюдателя в Совете подчёркивает их принадлежность к региону. Это создает трудности для формирования альтернативной Арктическому совету площадки для обсуждения арктической повестки и реализации проектов в регионе.