



ОТВЕТСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
ДЛЯ УСТОЙЧИВОЙ
АРКТИКИ



2021-2023

АРКТИЧЕСКИЙ СОВЕТ
ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВО РОССИИ

«МНОГОСТОРОННЕЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В АРКТИКЕ СКВОЗЬ ПРИЗМУ МЕЖДУНАРОДНЫХ АРКТИЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ: СИТУАЦИОННЫЙ АНАЛИЗ»

«Многостороннее сотрудничество в Арктике сквозь призму международных арктических организаций: ситуационный анализ»

1. Тенденции развития сотрудничества в Арктике в последние десятилетия

Арктика является уникальным регионом, последствия изменения климата в котором проявляются и за его пределами - все вызовы арктического региона являются трансграничными¹. В то же время таяние арктических льдов расширяет экономические возможности для государств, например, улучшаются перспективы для развития судоходства и нефтедобывающей отрасли. Для борьбы с вызовами и проблемами в Арктике государства долгое время вели работу над выстраиванием двусторонних и многосторонних каналов взаимодействия, постепенно формируя международно-правовой режим региона и институционализируя международное сотрудничество в целях устойчивого развития Арктического региона. Первоочередную роль в формировании системы институтов в регионе традиционно играют страны "арктической пятерки": Россия, США, Канада, Норвегия и Дания, которые являются прибрежными государствами Северного Ледовитого океана². Совместно со странами "арктической пятерки" в многостороннем сотрудничестве в Арктике участвуют Швеция, Финляндия и Исландия, обладающие территориями за полярным кругом, образуя "арктическую восьмерку".

Правовой режим Арктики начал формироваться еще в XX веке: в 1982 г. была принята Конвенция ООН по морскому праву³, которая определила порядок совместного и суверенного использования морских территорий, в том числе в Арктике. Статья 234 закрепила за прибрежными странами право принимать национальные законы и правила по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдом районах в пределах своих исключительных экономических зон.

В 1991 г. "арктическая восьмерка" приняла Стратегию по защите окружающей среды Арктики (AEPS) для совместного решения экологических проблем региона⁴. В 2008 г. "арктическая пятерка" признала Конвенцию рамочным документом в рамках международного регулирования Арктического региона⁵, а также при-

- 1 Михайлова Т. А., Михайлов К. С. Международное сотрудничество России в Арктическом регионе в международно-правовом поле // Социально-экономические исследования, гуманитарные науки и юриспруденция: теория и практика. -2016. -№9. -С. 101-109.
- 2 Рабия Калфаоглу. Организации и формы сотрудничества в Арктическом регионе // Вестник Московского университета. -2018. -№96. -С. 66-77.
- 3 United Nations Convention on the Law of the Sea // United Nations.
URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf (дата обращения: 26.04.2022)
- 4 Рабия Калфаоглу. Организации и формы сотрудничества в Арктическом регионе// Вестник Московского университета. -2018. -№96. -С. 66-77.
- 5 Воронов К. Арктические горизонты стратегии России: современная динамика// Мировая экономика и международные отношения. -2010. -№ 9. -С. 54-65.

няла Илулиссатскую декларацию, официально закрепившую решение государств по равноправному сотрудничеству для урегулирования проблем, появляющихся в регионе⁶.

Вехой в развитии арктического сотрудничества стало подписание восемью арктическими странами Оттавской декларации и последующее образование Арктического совета, который стал основополагающим форумом взаимодействия государств и других акторов для совместного решения проблем региона. В качестве постоянных участников платформы выступают страны "арктической восьмерки" и шесть объединений коренных малочисленных народов Севера: Арктический совет атабасков, Международная ассоциация алеутов, Международный совет гвичинов, Приполярный совет инуитов, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, а также Совет саамов⁷. В качестве наблюдателей в Арктическом совете участвуют еще 38 стран и организаций, в том числе государства без территории в Арктическом регионе, межправительственные и межпарламентские структуры (Совет министров Северных стран, Программа развития ООН, Программа ООН по окружающей среде и др.) и неправительственные организации (Ассоциация "Оленеводы мира", Всемирный фонд дикой природы, Университет Арктики и др.). С момента создания организации множество стран, не имеющих территорий в регионе, получили статус наблюдателя: сначала ими стали Великобритания, Франция, Германия, Нидерланды, Польша и Испания, а позже (в 2007 и 2013 гг.) - Италия, Еврокомиссия, Китай, Индия, Япония, Р. Корея и Сингапур.

С годами статус платформы стал меняться и укрепляться, указывая на заинтересованность стран всего мира, в том числе азиатских государств, в решении проблем региона на базе международных институтов, т. е. начался процесс институциональной глобализации Арктики⁸. При этом из-за быстрого таяния арктических льдов постепенно встает вопрос о смене статуса арктических вод: исключительные экономические зоны (ИЭЗ) перестанут подпадать под ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву, которая предоставляет государствам особые права в области защиты окружающей среды. Дискуссии о возможном пересмотре статуса вод Северного Ледовитого океана уже идут в США, как в рамках правительственных комиссий, так и на площадках мозговых центров, например Вилсон-центра⁹.

6 Пять стран приняли декларацию о сотрудничестве в Арктике // Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/news/2008/05/29/arctic/> (дата обращения: 02.06.2022)

7 Постоянные участники // Arctic Council. URL: <https://arctic-council.org/ru/about/permanent-participants/> (дата обращения: 26.05.2022)

8 Кобышев В.Н., Сергунин А.А. Международные организации и сотрудничество в Арктике // Вестник международных организаций. -2011. -№ 3. -С. 27-36.

9 The New Arctic: Navigating the Realities, Possibilities, and Challenges // Вильсон Центр.

URL: <https://www.wilsoncenter.org/event/the-new-arctic-navigating-the-realities-possibilities-and-challenges> (дата обращения: 26.05.2022)

Деятельность Арктического совета как основополагающей платформы международного сотрудничества в регионе направлена на сотрудничество государств в таких областях, как: коренное население Арктики, сохранение биоразнообразия, борьба с изменением климата и защита окружающей среды, загрязнение мирового океана, предупреждение и устранение чрезвычайных ситуаций.

Непосредственное взаимодействие членов и наблюдателей Арктического совета осуществляется в рамках **шести рабочих групп**¹⁰:

- Рабочая группа по устранению загрязнения Арктики (ACAP);
- Рабочая группа по реализации программы арктического мониторинга и оценки (AMAP);
- Рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны (CAFF);
- Рабочая группа по предупреждению, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций (EPRP);
- Рабочая группа по защите арктической морской среды (PAME);
- Рабочая группа по устойчивому развитию (SDWG).

Каждая из рабочих групп реализует как многосторонние, так и двусторонние проекты в регионе. При этом для решения конкретных задач могут создаваться целевые группы (task forces)¹¹, также существует экспертная группа по "саже и метану" (Black Carbon and Methane Expert Group), которая с 2015 г. занимается оценкой работы Рамочной программы действий Арктического совета по черному углероду и метану (the Arctic Council's Framework for Action on Black Carbon and Methane)¹². В проектах рабочих групп принимают участие азиатские государства, выступающие в организации как наблюдатели: Япония, КНР, Индия, Республика Корея и Сингапур задействованы в рамках CAFF в проекте по сохранению биоразнообразия Арктики (Actions for Arctic biodiversity)¹³ (ЦУР 13 – борьба с изменением климата, ЦУР –14 - сохранение морских экосистем, ЦУР 15 – сохранение экосистем суши), в инициативе по изучению миграции птиц в Арктике (Arctic Migratory Birds Initiative)¹⁴, а Япония, КНР, Республика Корея - в проекте по под-

10 Рабочие группы Арктического совета // Arctic Council. URL: <https://arctic-council.org/ru/about/working-groups/> (дата обращения: 26.05.2022)

11 Краснопольский Б. Х. Координация международных организаций северо-арктических регионов: к программе председательства Российской Федерации в Арктическом совете // Арктика и Север. -2020. -№41. -С. 148–162.

12 Экспертные группы Арктического совета // Arctic Council. URL: <https://arctic-council.org/ru/about/task-expert/> (дата обращения: 26.05.2022)

13 Actions for Arctic Biodiversity 2013-2021 // Conservation of Arctic Flora and Fauna. URL: <https://www.caff.is/actions-for-arctic-biodiversity-2013-2021> (дата обращения: 26.07.2022)

14 Экспертная группа по черному углероду и метану // Арктический совет. 2017. URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1936/EGBCM_Executive_Summary_RU.pdf?sequence=10&isAllowed=y (дата обращения: 26.07.2022)

держанию опорных сетей наблюдения в Арктике (Sustaining Arctic observing networks) АМАР¹⁵.

На настоящий момент утвержден "Стратегический план Арктического совета на 2021-2030 гг."¹⁶, в котором в качестве приоритетных целей до конца десятилетия обозначены борьба с изменением климата (ЦУР 13 - борьба с изменением климата) и с загрязнением арктических экосистем (ЦУР 15 - сохранение экосистем суши), защита арктической морской среды (ЦУР 14 - сохранение морских экосистем), устойчивое социальное и экономическое развитие (ЦУР 3 - хорошее здоровье и благополучие, ЦУР 9 - индустриализация, инновации и инфраструктура), а также укрепление Арктического совета как механизма сотрудничества (ЦУР 17 - партнерство в интересах устойчивого развития).

С периодичностью раз в два года сменяется председатель Арктического совета, которым становится одно из восьми государств - его членов. В 2021-2023 гг. эта роль перешла от Исландии (2019-2021 гг.)¹⁷ к Российской Федерации, которая выделила приоритетом своего председательства "Ответственное управление для устойчивой Арктики" и поставила задачи по продвижению международного сотрудничества в 4 сферах: 1) население Арктики, включая коренные народы, 2) охрана окружающей среды, включая вопросы изменения климата, 3) социально-экономическое развитие, 4) укрепление Арктического совета¹⁸. Таким образом, многие цели и направления деятельности Арктического совета являются долгосрочными и в той или иной форме ставятся в рамках разных инициатив и проектов.

Для укрепления сотрудничества в рамках Арктического совета было принято несколько юридически обязывающих соглашений: Соглашение о сотрудничестве в области авиационного и морского поиска и спасания в Арктике (2011)¹⁹, Соглашение о сотрудничестве в области обеспечения готовности и реагирования на загрязнение морской среды нефтью в Арктике (2013)²⁰, Соглашение о расширении международного научного сотрудничества в Арктике (2017)²¹. Принятие этих документов в совокупности с развитием самой площадки свидетельствует о последовательном движении в сторону становления Арктического совета как полноценной международной организации.

15 Sustaining Arctic Observing Networks // Arctic Observing. URL: <https://www.arcticobserving.org> (дата обращения: 10.08.2022)

16 Arctic Council Strategic Plan // Arctic Council. 2021. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2601> (дата обращения: 26.05.2022)

17 Past Chairmanships // Arctic Council. URL: <https://arctic-council.org/about/previous-chairmanships/> (дата обращения: 26.05.2022)

18 Russian Chairmanship. Russia's Chairmanship Programme for the Arctic Council 2021-2023 // Russian Chairmanship. 2021. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2646> (дата обращения: 26.05.2022)

19 Arctic Council Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic. 2011. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/531> (дата обращения: 4.11.2022)

20 Arctic Council Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic. 2013. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/529> (дата обращения: 4.11.2022)

21 Arctic Council Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation. 2017. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1916> (дата обращения: 4.11.2022)

Юридически обязывающие соглашения повышают легитимность Арктического совета как основной международной площадки многостороннего сотрудничества в Арктике²².

В то время как Арктический совет является центральным элементом архитектуры многостороннего арктического сотрудничества, в регионе также существуют другие международные платформы: Совет Баренцева/Евроарктического региона, "Северное измерение", Программы приграничного сотрудничества с ЕС, Университет Арктики и др.

Совет Баренцева/Евроарктического региона играет ключевую роль в многостороннем сотрудничестве в Арктике и дополняет Арктический совет. Он был создан в 1993 г., его постоянными членами являются Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия, Россия, Швеция и Европейская комиссия. Норвегия, Финляндия, Россия и Швеция поочередно сменяют друг друга на посту председателя организации: в 2021–2023 гг. эта роль перешла Финляндии. Как и в Арктическом совете, в Совете Баренцева/Евроарктического региона функционируют рабочие группы, отвечающие за кооперацию стран в определенных областях: здравоохранение и социальная сфера, наука и образование, культура, лесной сектор, туризм, транспорт и логистика, предпринимательство, защита окружающей среды, поддержка коренного населения Арктики, поддержка молодежи и сотрудничество в области спасательных операций.

В рамках Совета Баренцева/Евроарктического региона также действует Региональный совет из 13 субъектов разных государств, в котором раз в два года сменяется председательствующий административный субъект. В 2021-2023 гг. председательство осуществляется Ненецким автономным округом Российской Федерации (НАО), в качестве приоритетов на ближайшие 2 года было установлено повышение трансграничной мобильности в Баренцевом регионе, развитие диверсифицированной и устойчивой экономики, в том числе туризма, повышение качества жизни коренного населения и развитие человеческого капитала, в частности путем создания комфортных условий для жизни²³.

Другой инициативой международного сотрудничества в Арктике является **"Северное измерение"**²⁴, представляющее собой совместную политику четырех акторов: ЕС, России, Норвегии и Исландии, которая осуществляется в рамках четырех партнерств. Они посвящены вопросам окружающей среды (ЦУР 13 - борьба с изменением климата, ЦУР 14 - сохранение морских экосистем, ЦУР 15 - сохранение экосистем суши), общественного здравоохранения и благополучия (ЦУР 3 - хорошее здоро-

22 Соколова Н. А. Международное арктическое научное сотрудничество: институционализация правового режима // Актуальные проблемы Российского права. -2020. №9 (118). -С. 120-130

23 About the Regional Council // Barents Euro-Arctic Council. URL: <https://www.barents-council.org/barents-regional-council/about-the-council> (дата обращения: 26.05.2022)

24 Северное измерение // Northern Dimension URL: <https://northerndimension.info/ru/o-nas/> (дата обращения: 26.05.2022)

вые и благополучие), транспорта и логистики (ЦУР 9 - индустриализация, инновации и инфраструктура), культуры. Особую роль в инициативе играют стратегические отношения ЕС и России, так как многие проекты реализуются именно в северо-западной части России из-за остроты экологических угроз на этих территориях. Посредством сотрудничества в рамках "Северного измерения" Россия и ЕС, как два важнейших политических актора, могли развивать добрососедские отношения, что повышало значение платформы для ее участников^{25, 26}.

Программы приграничного сотрудничества (ППС) в Арктике представляют собой политику ЕС, направленную на сотрудничество с другими государствами с территориями в Арктическом регионе. Такие ППС, как "Коларктик", "Карелия" и "Россия - Юго-Восточная Финляндия", функционировали с 2007 г.²⁷, их целью было укрепление устойчивого развития в отдельных регионах арктических государств - Финляндии, Норвегии, Швеции и России.

Крупной платформой для международного научного сотрудничества в Арктике является Университет Арктики (UArctic), который объединяет научные центры арктических государств и стран-наблюдателей Арктического совета, в том числе азиатских государств: Китая (Китайская академия метеорологических наук, Китайский научно-исследовательский институт окружающей среды, Институт полярных исследований Китая, Харбинский институт технологий), Индии (Национальный центр полярных и океанических исследований Министерства землевладения Индии), Японии (Университет Хоккайдо), Республики Корея (Корейский морской университет, Корейский институт полярных исследований). Активную роль в арктическом регионе играет Международный арктический научный комитет (International Arctic Science Committee), в котором также принимают участие страны Азии. В рамках этого комитета выполняются исследования криосферы, литосферы, гидросферы, атмосферы, а также социальные вопросы (ЦУР 13 – борьба с изменением климата, ЦУР 14 – сохранение морских экосистем, ЦУР 15 – сохранение экосистем суши).

Таким образом, со временем стало появляться больше платформ с разным охватом акторов и фокусом международного сотрудничества в регионе. При этом в рамках существующих форматов сфера обороны всегда выносилась за рамки повестки. Хотя странами был предпринят ряд мер для закрепления состояния деэскалации военных конфликтов в Арктике - например, между США и Россией действуют два соглашения - «О предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним»

25 Bailes A. J. K. The EU Crossing Arctic Frontiers: The Barents Euro-Arctic Council, Northern Dimension, and EU-West Nordic Relations// Brill, -2017. -P. 40–62.

26 Маркушина, Н. Ю. Северное измерение: Россия и ЕС - вопросы актуальности // Успехи современной науки. – 2016. – Т. 9. – № 12. – С. 182-185.

27 Россия и ЕС подписали новые программы приграничного сотрудничества // EEAS Website.
URL: https://www.eeas.europa.eu/node/38395_ru (дата обращения: 27.05.2022)

(1972 г.) и «Соглашение о предотвращении опасной военной деятельности» (1989 г.)²⁸, в регионе в определенной степени имеет место процесс милитаризации. Россия наращивает военное присутствие путем открытия военных баз, развития военного флота²⁹, а другие государства проводят совместное патрулирование воздушного пространства региона³⁰.

Международно-правовой режим в Арктике также дополняется комплексом многосторонних соглашений. В 2018 г. арктическими государствами, а также КНР, Южной Кореей и Японией было подписано соглашение «О предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана³¹», запрещающее коммерческое рыболовство для пяти приарктических государств до получения точной информации о состоянии запасов рыбы и о состоянии экосистемы региона. Таким образом страны предупреждают истощение рыбных ресурсов Арктики и способствуют их рациональному использованию (ЦУР 12 - ответственное потребление и производство). Наряду со многими государствами, в том числе азиатскими, «арктическая восьмерка» также поочередно ратифицировала «Полярный кодекс» о регулировании судоходства в арктических водах, вступивший в силу в 2017 г. (ЦУР 12 – ответственное потребление и производство, ЦУР 14 – сохранение экосистем суши).

Однако в настоящее время международное сотрудничество в регионе заметно замедлилось, а в некоторых аспектах вовсе встало на паузу. Еще в начале 2022 г. в рамках SDWG был выпущен Доклад о состоянии знаний об экономике Арктики, основанной на возобновляемых ресурсах (State of Knowledge Report on Renewable Economies in the Arctic), однако уже в марте 2022 г. международное сотрудничество в рамках Арктического совета было приостановлено, и новые мероприятия в рабочих группах форума не проводились. Государства-члены форума (за исключением России) отказались участвовать в мероприятиях организации и в деятельности ее органов³². В июне те же страны, Канада, Дания, Финляндия, Швеция, Норвегия, Исландия и США, приняли решение о возобновлении кооперации без России, причем не во всей деятельности форума, а лишь в тех проектах в рамках рабочих групп, где Российская Федерация не принимает участие³³. Некоторые страны-наблюдатели, например, Китай, открыто

28 Гудев П. А. Новые риски и возможности межгосударственного сотрудничества в Арктике // Арктика и Север. №36. -С. 57-83

29 Степанов И. Неравноведенный треугольник: США, Россия и Китай в Арктике // Россия в глобальной политике. 2020.

URL: <https://globalaffairs.ru/articles/treugolnik-v-arktike/> (дата обращения: 4.11.2022)

30 Рабия Калфаоглу. Организации и формы сотрудничества в Арктическом регионе // Вестник Московского университета. -2018. -№6. -С. 66-77.

31 Соглашение о предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана (вступило в силу для Российской Федерации 25 июня 2021 года) // Официальный интернет-портал правовой информации.

URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202106280035> (дата обращения: 25.07.2022)

32 МИД назвал решение Арктического совета приостановить работу нерациональным // РИА новости.

URL: <https://ria.ru/20220304/sovets-1776541667.html> (дата обращения: 02.06.2022)

33 Joint Statement on Limited Resumption of Arctic Council Cooperation // U. S. Department of State.

URL: <https://www.state.gov/joint-statement-on-limited-resumption-of-arctic-council-cooperation/> (дата обращения: 11.11.2022)

выразили свое несогласие с такой позицией арктических государств, указав на невозможность функционирования форума без России как его основополагающего участника³⁴. Специальный представитель Китая в Арктике Фенг Гао высказал позицию Китая: “Не существует процедуры выхода из Арктического совета. Председательство России не может быть передано другим государствам, Норвегии, с юридической точки зрения”³⁵.

При этом Россия продолжает деятельность в Арктическом совете в рамках своего председательства. С февраля по начало октября 2022 г. Россия провела более 24 мероприятий в 4 сферах, которые были выделены как приоритетные на период ее председательства. Например, в июле прошли Конференция по адаптации к изменению климата в Арктике и Конференция по отходам и проблеме микропластика в Арктике³⁶.

В марте 2022 г. Совет Баренцева/Евроарктического региона и его вспомогательные органы приостановили сотрудничество с Российской Федерацией, однако в официальном совместном заявлении участников совета (Дании, Финляндии, ЕС, Исландии, Норвегии, Швеции) было подчеркнуто, что международное сотрудничество в Арктике не может быть успешным без России и организация сама по себе не может эффективно функционировать без одного из ее важнейших членов³⁷. Несмотря на это, Совет Баренцева/Евроарктического региона продолжил свою деятельность после марта 2022 г.: Министерство сельского и лесного хозяйства Финляндии и Центр природных ресурсов (Luke) создают новый проект по повышению осведомленности о вредных чужеродных видах и об угрозах, которую они представляют для уникальной арктической среды Баренцева региона в Финляндии, Швеции и Норвегии³⁸.

Участники “Северного измерения” ЕС, Норвегия и Исландия также приостановили сотрудничество с Россией в марте 2022 г.³⁹ После этого на ноябрь 2022 г. официальных заявлений о продолжении старых проектов или создании новых на сайте платформы опубликовано не было.

Сотрудничество с Россией было приостановлено и в рамках трех **программ**

34 China: “Will Not Acknowledge Arctic Council Without Russia” // High North News.

URL: <https://www.highnorthnews.com/en/china-will-not-acknowledge-arctic-council-without-russia> (дата обращения: 11.11.2022)

35 Ibid

36 Календарь // Арктический Совет. URL: <https://arctic-council-russia.ru/calendar/?date=110&type=> (дата обращения: 11.11.2022)

37 Statements regarding Barents Euro-Arctic cooperation // The Barents Euro-Arctic Council.

URL: <https://www.barents-council.org/news/joint-statement-of-finland-denmark-iceland-norway-sweden-and-the-european-union-regarding-barents-euro-arctic-cooperation> (дата обращения: 11.11.2022)

38 New project by the Finnish Ministry of Agriculture and Forestry and the Natural Resources Center // The Barents Euro-Arctic Council.

URL: <https://www.barents-council.org/news/new-project-by-the-finnish-ministry-of-agriculture-and-forestry-and-the-natural-resources-center> (дата обращения: 11.11.2022)

39 Northern Dimension Policy: Joint Statement by the European Union, Iceland and Norway on suspending activities with Russia and Belarus // Northern Dimension. URL: <https://northerndimension.info/northern-dimension-policy-joint-statement-by-the-european-union-iceland-and-norway-on-suspending-activities-with-russia-and-belarus/> (дата обращения: 11.11.2022)

приграничного сотрудничества (ППС) с ЕС в Арктике, однако программа ППС “Карелия” продолжает реализовываться с участием ЕС и Норвегии⁴⁰. Также Европейская комиссия приняла решение о необходимости перераспределения бюджета, ранее выделенного на уже закрытые программы⁴¹. Сотрудничество с Россией и российскими институтами в рамках Университета Арктики и Международного арктического научного комитета также было приостановлено в 2022 г., но они самостоятельно продолжают свою работу, организовывая мероприятия и проекты.

Исключение России из деятельности арктических институтов в результате текущего геополитического кризиса при условии ее одностороннего участия в продолжении работы Арктического совета свидетельствует о фрагментации системы многостороннего сотрудничества в Арктике, причем этот процесс начался еще до февраля 2022 г. Долгое время США рассматривают Россию, а также Китай в Арктике как угрозу своей национальной безопасности. Эта позиция США нашла свое отражение не только в риторике бывшего госсекретаря США Майка Помпео⁴², но и в том, что страны не могли достигнуть согласия на встречах Арктического совета, что было вызвано наличием противоречий между странами⁴³. Особую роль в противостоянии России и США играет Китай, присутствие которого в Арктике с годами только усиливается. Китай как раз выступает за расширение круга государств, участвующих в многостороннем сотрудничестве в Арктике, называя себя “около-арктическим” государством, однако США настороженно относятся к наращиванию влияния этой страны в регионе. Это приводит к углублению сотрудничества России и Китая в проектах в Арктике.

Изоляция России из Арктики, возникшая в результате постепенной фрагментации системы многостороннего сотрудничества в регионе и подстегнутая ситуацией на Украине, обуславливает неопределенность дальнейшего развития системы арктического многостороннего сотрудничества. Устоявшиеся форматы взаимодействия, один из которых – Арктический совет - ранее претендовал на трансформацию в полноценную международную организацию, стали терять свою важность и функциональность в свете исключения России как ключевого актора в регионе. Приостановка существующих проектов свидетельствует о паузе в международном сотрудничестве по решению ключевых проблем и борьбы с вызовами в Арктике, которые, несмотря на экономический и геополитический кризис, не исчезли, не разрешились сами собой и по-прежнему требуют активного вовлечения государств.

40 European Parliament. EU regional policy in the Arctic.

URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729464/EPRS_BRI\(2022\)729464_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729464/EPRS_BRI(2022)729464_EN.pdf) (дата обращения: 11.11.2022)

41 Ibid

42 United States Rattles Arctic Talks With a Sharp Warning to China and Russia //The New York Times.

URL: <https://www.nytimes.com/2019/05/06/climate/pompeo-arctic-china-russia.html> (дата обращения: 11.11.2022)

43 Степанов И. Неравноведенный треугольник: США, Россия и Китай в Арктике // Россия в глобальной политике. 2020.

URL: <https://globalaffairs.ru/articles/treugolnik-v-arktike/> (дата обращения: 4.11.2022)

2. Сценарии развития международного сотрудничества в Арктике

В основе анализа развития международного сотрудничества в Арктике лежат сценарные установки, разработанные авторским коллективом факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ для определения среднесрочных перспектив по выходу из сложившегося экономического и геополитического кризиса⁴⁴. Данный набор сценариев определяется комбинацией двух ключевых параметров – **темпами восстановления мировой экономики и степенью конфликтности международных отношений** на период до 2030 г. (Рис. 1). 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, обуславливает различный уровень функциональности институтов и расхождения интересов ключевых участников системы многостороннего сотрудничества в регионе.



Рисунок 1 – Сценарии развития мировой экономики и системы международных отношений

Источник: составлено авторами на основе доклада НИУ ВШЭ «Сценарии развития российской экономики и социальной сферы в условиях геополитической турбулентности»

⁴⁴ Разработка сценариев является результатом научно-исследовательской работы «Проведение исследования сценариев развития российской экономики и социальной сферы в условиях геополитической турбулентности», реализованной в рамках стратегического проекта НИУ ВШЭ «Национальный центр научно-технологического и социально-экономического прогнозирования» в 2022 г.

С учетом двух ключевых параметров, характеризующих траекторию выхода из текущего экономического и геополитического кризиса, было описано четыре возможных сценария, определяемых четырьмя признаками дальнейшей эволюции системы институтов многостороннего сотрудничества в Арктике. Среди них – общая функциональность работы институтов сотрудничества в регионе, степень вовлеченности неарктических стран в работу арктических институтов, уровень фрагментированности институтов и степень расхождения интересов стран, а также приоритеты и отраслевой фокус сотрудничеств между странами.

В рамках каждого из представленных ниже сценариев рассмотрены возможности для выстраивания международного взаимодействия: от продолжения многостороннего сотрудничества в существующих форматах до построения новых региональных систем взаимодействия. Каждый сценарий рассматривает возможности встраивания России в новую архитектуру мирового порядка, которые в каждом сценарии представляются осуществимыми в разной степени, учитывает вероятность продолжения кооперации России со странами Запада и развитие партнерских отношений со странами Азии в условиях действия санкций.

Функциональность международных институтов в Арктическом регионе

Функциональность международных институтов характеризуется интенсивностью и активностью деятельности различных форматов сотрудничества через создание новых рабочих групп, реализацию средне- и долгосрочных проектов, заключение многосторонних соглашений, которые впоследствии исполняются. Кроме того, одним из условий для повышения функциональности существующих форматов сотрудничества является участие в них всех стран «арктической восьмерки», в том числе России как ключевого актора в регионе.

В этой связи низкая конфликтность международных отношений может способствовать налаживанию сотрудничества и восстановлению политических каналов взаимодействия между странами, что для России будет проявляться в выходе из изоляции и возвращении на площадки сотрудничества в Арктике, что в совокупности может обеспечивать большую функциональность международных институтов многостороннего сотрудничества в Арктике. Высокая конфликтность, наоборот, может привести к разрушению устоявшихся каналов межгосударственного взаимодействия, что для России будет чревато изоляцией и исключением из международного сотрудничества в Арктике и дальнейшему снижению функциональности многосторонних форматов в регионе.

Быстрое восстановление мировой экономики может позволить странам включаться в международное сотрудничество в Арктике благодаря большему интересу

к ресурсному потенциалу, транзитным возможностям Арктического региона, для реализации которых необходимо усиливать международное сотрудничество. У стран будет высвобождаться больше финансовых средств для вложения в арктические проекты, создания новых рабочих групп и заключения новых соглашений, что означает большую функциональность международных форматов в регионе. Медленный выход мировой экономики из спада будет снижать интерес государств к сотрудничеству в Арктике, поскольку их главным приоритетом становится поддержание национальных экономик, поэтому они не располагают капиталом для инвестирования в проекты в Арктическом регионе, что говорит о потенциальном снижении функциональности форматов международного сотрудничества.

Степень вовлеченности неарктических стран в арктические институты многостороннего сотрудничества

Степень вовлеченности неарктических стран в многостороннее сотрудничество в Арктике означает усиление позиций неарктических стран, принимающих участие в существующих арктических институтах, возможность появления новых участников в Арктическом совете, Совете Баренцева/Евроарктического региона и других площадках, участие в текущих крупных международных инициативах в Арктике, например, Полярном кодексе, и в новых форматах, которые могут формироваться в регионе. Данный признак учитывает вероятное изменение статуса неарктических стран в организациях, в частности получение статуса наблюдателей странами и неправительственными организациями. Также рассматривается участие азиатских государств в арктических институтах многостороннего сотрудничества и возможное появление новых форматов взаимодействия с ними, а также вероятное формирование предпосылок для пересмотра статьи 234 Конвенции ООН по морскому праву, возникающих по мере вовлечения все большего количества акторов в многостороннее сотрудничество Арктикой.

Низкая конфликтность международных отношений, вероятно, делает Арктический регион более "политически доступным" и позволяет новым акторам вовлекаться в него, участвовать в устоявшихся и новых форматах сотрудничества, в том числе получать статус наблюдателей в Арктическом совете и Совете Баренцева/Евроарктического региона. При высокой конфликтности международных отношений каналы вовлечения неарктических стран в Арктику, в том числе стран Азии, будут существенно сокращаться. В особенности это касается азиатских партнеров России – Китая и Индии, которые при высоком воздействии вторичных санкций могут быть в незначительной степени мотивированны на усиление сотрудничества с Россией.

Быстрое восстановление мировой экономики будет позволять неарктическим странам наращивать присутствие в Арктике благодаря повышению деловой активности

в мире и высвобождению ресурсов для их вложения в проекты в Арктике, в то время как медленный выход мировой экономики на докризисное состояние, скорее, будет тормозить участие неарктических стран в форматах сотрудничества в регионе ввиду первостепенной необходимости поддержки национальных экономик и урегулирования социально-экономических кризисов на локальном уровне.

Степень фрагментированности системы институтов многостороннего сотрудничества

Фрагментированность системы институтов многостороннего сотрудничества означает расхождение интересов ключевых участников системы институтов кооперации в регионе, возможность формирования альтернативных блоков в Арктике, создания новых форматов с ограниченным количеством акторов, обладающих специфическими интересами в регионе. Высокая конфликтность, с одной стороны, будет снижать возможности вовлечения неарктических стран в действующие институты многостороннего сотрудничества в Арктике и значительно ограничивать институциональные условия расширения состава участников системы многосторонней кооперации в рамках традиционных форматов сотрудничества, поскольку для этого требуется тесное взаимодействие арктических стран, включая Россию. С другой стороны, высокая конфликтность ввиду глобальной ценности Арктики, хрупкости и уникальности этого региона в среднесрочной перспективе будет создавать предпосылки для фрагментации институтов многостороннего сотрудничества, в которых в настоящий момент и по мере изоляции России доминирующую роль будут играть страны Запада. В этой связи при высокой конфликтности более вероятно выстраивание новых каналов взаимодействия, что в перспективе будет способствовать формированию альтернативных площадок с участием неарктических акторов.

Быстрое восстановление экономики не будет напрямую способствовать повышению фрагментации системы многостороннего сотрудничества в Арктике, но будет создавать материальную основу для выстраивания и укрепления новых связей между неарктическими акторами и Россией, в то время как медленное возвращение мировой экономики на докризисные показатели, скорее, будет ограничивать возможности создания альтернативных блоков ввиду общего падения интереса международного сообщества к ресурсным и транспортным возможностям региона.

Приоритеты международного сотрудничества в Арктике

Сквозными направлениями деятельности международных институтов сотрудничества в Арктике долгое время являются поддержка коренных народов, охрана окружающей среды, в том числе вопросы изменения

климата. В этой связи данные направления останутся базовыми при любой скорости восстановления мировой экономики. Быстрый выход экономики на докризисную траекторию роста откроет возможности для расширения портфолио проектов, в том числе сформирует условия для реализации долгосрочных капиталоемких проектов и соглашений в сфере инфраструктуры, цифровизации, добычи полезных ископаемых, технологического трансфера. Низкая конфликтность международных отношений создает основу для активного вовлечения стран в разные сферы деятельности, не ограничиваясь политически-нейтральными вопросами устойчивого развития, в то время как высокая конфликтность ограничивает возможности сотрудничества в технологической, экономической и финансовой сферах, довольно чувствительных к изменению политической конъюнктуры.

Таблица 1. Матрица сценариев развития международного сотрудничества в Арктике

C1 "Арктическая перезагрузка"

- Функциональность международных институтов – высокая
- Вовлеченность неарктических акторов – высокая
- Фрагментированность системы институтов многостороннего сотрудничества – низкая
- Сферы сотрудничества – защита окружающей среды, социально-ориентированные проекты, экономическое, финансовое и технологическое сотрудничество

C2 "Изоляция России"

- Функциональность международных институтов – низкая
- Вовлеченность неарктических акторов – высокая
- Растут предпосылки для увеличения фрагментированности системы многостороннего сотрудничества
- Сферы сотрудничества – защита окружающей среды, социально-ориентированные проекты

С3 “Арктика без границ”

- Функциональность международных институтов – высокая
- Вовлеченность неарктических акторов – низкая
- Растут предпосылки для увеличения фрагментированности системы многостороннего сотрудничества
- Сферы сотрудничества – защита окружающей среды, социально-ориентированные проекты, ограниченное сотрудничество в финансовой, экономической и технологических сферах

С4 “Застой в сотрудничестве в Арктике”

- Функциональность международных институтов – низкая
- Вовлеченность неарктических акторов – низкая
- Фрагментированность системы институтов многостороннего сотрудничества – низкая
- Сферы сотрудничества – защита окружающей среды, социально-ориентированные проекты

В общем виде возможные сценарии развития международного сотрудничества в Арктике представлены в Приложении 1.

Сценарий 1 “Арктическая перезагрузка”

Данный сценарий предполагает наиболее активное развитие международного сотрудничества в Арктическом регионе. Высокая функциональность международных организаций в Арктике будет подстегиваться довольно быстрым восстановлением мировой экономики и готовностью стран инвестировать в новые международные проекты. Это будет способствовать заключению новых международных соглашений в Арктике, привлечению инвестиций в существующие проекты и рабочие группы Арктического совета, Совета Баренцева/Евроарктического региона, и созданию новых рабочих группы с более узким фокусом на проблемах арктического региона, например, регулирования судоходства в полярных водах и связанного с ним ущерба окружающей среде, адаптации к изменению климата в отдельных зонах в Арктике.

С учетом низкой конфликтности международных отношений Россия вновь может получить возможность вовлекаться в ключевые структуры арктического многостороннего сотрудничества – Арктический совет и Совет Баренцева/Евроарктического региона, Арктический экономический совет, что также сформирует условия для повышения функциональности этих организаций и их значимости за счет участия в их деятельности России, обладающей большим политическим весом в регионе. Возвращение России в многосторонние международные форматы в Арктике означает также продление про-

грамм приграничного сотрудничества (ППС) с Европейским союзом, которые на данный момент поставлены на паузу – «Коларктик», «Россия – Юго-Восточная Финляндия» и «Карелия». Учитывая, что детальное наполнение этих программ было выработано в конце 2021 года, возможно довольно быстрое включение сторон в реализацию ППС. Участие России в международном сотрудничестве в Арктике с арктическими государствами не только повысит вес существующих и новых форматов, но и может позволить России высказывать свою позицию на этих платформах и значительным образом влиять на арктическую повестку.

Поскольку для данного сценария характерна низкая конфликтность международной системы, открывается окно возможностей для вовлечения в международные арктические площадки неарктических государств, которые на текущий момент даже не обладают статусом наблюдателей в Арктическом совете или Совете Баренцева/Евроарктического региона. Кроме того, возможно их привлечение в новые многосторонние форматы, создающиеся с участием арктических государств. В этом сценарии также может продолжиться вовлечение стран Азии в Арктический регион, прежде всего тех, кто обладает статусом наблюдателя в Арктическом совете – Китая, Индии, Р. Кореи, Японии и Сингапура. Несмотря на довольно продолжительное участие государств Азии в многостороннем сотрудничестве в Арктике, с большой вероятностью не произойдет качественного изменения их статуса в этом регионе.

Для этого сценария характерна низкая фрагментированность системы институтов арктического многостороннего сотрудничества, что во многом обусловлено возможностью России вовлекаться в прежние форматы сотрудничества, будучи воспринятой другими арктическими странами в качестве полноправного актора в Арктике в рамках традиционных форматов сотрудничества. В этой связи Арктический совет может сохранить за собой роль ведущей организации в регионе, что в перспективе создает условия для оформления Арктического совета как международной организации, повышая обязательность и вес принимаемых им решений. Низкая конфликтность откроет России возможности для укрепления партнерских отношений с Китаем и Индией ввиду значительно меньшего давления вторичных санкций США на эти страны. Несмотря на активизацию международного сотрудничества и создание новых форматов и платформ, весомые и функциональные площадки в противовес Арктическому совету, вероятно, не появятся в этом сценарии.

Благодаря низкой конфликтности международной системы и слабому санкционному давлению на Россию международное сотрудничество не будет ограничиваться политически нейтральными вопросами защиты окружающей среды и борьбой с изменением климата, будут создаваться условия для экономического, социокультурного сотрудничества, в том числе поддержания коренных и малочисленных

народов Севера, трансфера технологий, проведению совместных научных исследований и экспедиций, улучшения качества здравоохранения в регионе и развития арктического туризма. Быстрое восстановление мировой экономики открывает возможности для осуществления крупных проектов в сферах, требующих наибольшего количества инвестиций, прежде всего в энергетике, в том числе возобновляемой (строительство ВЭС, использование энергии приливов и ГЭС), цифровизации, включая развитие спутниковых технологий для расширения доступа к сети "Интернет", создания условий для привлечения бизнеса в регион, распространения телемедицины, развития инфраструктуры, а также реализации транспортно-логистического потенциала региона, в особенности наращивания интенсивности грузоперевозок по Северному морскому пути, развития портовой инфраструктуры. В этом сценарии для России важно сохранение технологического трансфера из стран Запада, что будет стимулировать создание стратегических преимуществ в новых "зеленых" отраслях экономики, например, в производстве водорода, различных накопителей энергии и электротранспорта, что также позволит улучшить качество жизни населения Арктической зоны Российской Федерации.

Поскольку в этом сценарии потенциально будут укрепляться партнерские отношения России со странами Азии, в особенности Индии и Китая, вероятно продолжение совместных двусторонних проектов в сфере добычи полезных ископаемых, развития транспортных коридоров, прежде всего Северного морского пути, коридора "Владивосток-Ченнаи", служащего мостом между российской Арктикой, Дальним Востоком и Индией, трассы "Север-Юг", развития спутниковых технологий, арктического мониторинга, проведения научных исследований и тд. В этом сценарии будут создаваться условия для налаживания политического диалога с этими государствами, проведения совместных форумов и мероприятий, посвященных проблемам и перспективам развития Арктического региона.

Сценарий 2 "Изоляция России"

Данный сценарий предполагает быстрое восстановление мировой экономики в условиях высокой конфликтности международных отношений, вследствие чего Россия будет исключена из ключевых площадок сотрудничества в Арктике. За счет изоляции ключевого игрока из архитектуры многостороннего сотрудничества в Арктике функциональность международных организаций в регионе, включая Арктический совет, будет снижаться. На паузу будут поставлены программы приграничного сотрудничества с ЕС – "Коларктик", "Карелия" и "Россия - Юго-Восточная Финляндия". Вероятно, что незначительная часть проектов будет развиваться без участия России, включая ряд проектов в рабочих группах Арктического совета и СБЕРА. Различные платформы

научного сотрудничества, в т.ч. Международный арктический научный комитет и Университет Арктики, будут продолжать свою работу, однако вес этих форматов с большой вероятностью будет падать в связи с отсутствием России как ключевого актора в регионе. Из-за изоляции Россия будет лишена возможности эффективно отстаивать свои интересы на международных площадках в Арктике.

В условиях быстрого возвращения мировой экономики к докризисным показателям создаются условия для восстановления спроса на энергоресурсы, роста потребности в морских транспортных маршрутах, что может позволить неарктическим странам включаться в систему многостороннего сотрудничества в Арктике, создавать новые рабочие группы и участвовать в реализации новых проектов в регионе. Азиатские страны будут активно вовлекаться в арктические проекты за счет высоких темпов роста экономики, партнеры России по БРИКС и ШОС, в целом будут заинтересованы в сотрудничестве в Арктике, однако их мотивация к продвинутому взаимодействию с Россией может заметно снижаться по причине действия вторичных санкций США, что будет сужать окно возможностей для России по реализации проектов в формате многостороннего сотрудничества в краткосрочной перспективе. Как следствие, Россия может участвовать в арктическом многостороннем сотрудничестве лишь на двусторонней основе в ограниченной степени. Возможно сохранение ряда проектов с дружественными странами, включая Индию и Китай, например в политически нейтральной сфере научных исследований и мониторинга состояния арктических экосистем, а также в энергетическом комплексе, в котором резко вырастет односторонняя технологическая зависимость России от стран Азии (в первую очередь КНР).

При этом изоляция России от процессов принятия решений в рамках существующих институтов арктического многостороннего сотрудничества и сохраняющийся интерес неарктических государств к реализации потенциала региона при существенном доминировании в международных арктических институтах стран Запада будет закладывать предпосылки для фрагментации системы многостороннего сотрудничества, однако значительных возможностей для появления новых весомых форматов альтернативных западноцентричным в среднесрочном периоде не возникнет.

Базовые предпосылки сценария позволяют предположить, что круг приоритетов сотрудничества в Арктике значительно сузится и в большей степени будет охватывать политически-нейтральные вопросы устойчивого развития, включая защиту окружающей среды, сохранение арктических экосистем и поддержку коренного населения Арктики, а также научное сотрудничество, во многом необходимое для изучения и сдерживания изменения климата в регионе. Сохранятся возможности для налаживания системы арктического мониторинга в регионе, в основном в рамках существующих проектов и рабочих групп Арктического совета (рабочая группа по устранению

загрязнения Арктики, по реализации программы арктического мониторинга и оценки, по защите арктической морской среды). Быстрое восстановление мировой экономики создаст условия для реализации ряда инфраструктурных проектов, необходимых для устойчивого развития арктических территорий, в особенности это касается развития цифровых технологий. Тем не менее, из-за высокой конфликтности будет ограничен технологический трансфер, что особенно остро скажется на России, которая, вероятно, будет обладать доступом лишь к азиатским технологиям, не использующим западные разработки и уступающим в качестве. Возможно дальнейшее проведение фестивалей, форумов и саммитов, посвященных социально-культурному развитию коренных малочисленных народов Севера, с участием негосударственных организаций, подобных "Международной выставке-ярмарке достижений в сфере культуры и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера" или "Международному фестивалю молодежи коренных народов Арктического региона"⁴⁵, однако сотрудничество будет происходить без участия России или же с ее довольно ограниченным участием.

Сценарий 3 "Арктика без границ"

В основе данного сценария лежит медленное восстановление мировой экономики и низкая конфликтность международных отношений, что для России проявляется в сравнительно слабом санкционном давлении и ее возвращении в форматы сотрудничества в Арктике. Данный сценарий предполагает значительные сдвиги в системе многостороннего сотрудничества в Арктическом регионе с точки зрения институтов. Действующие механизмы партнерства в регионе - Арктический совет, Совет Баренцева/Евроарктического региона, программы приграничного сотрудничества России и Европейского союза, "Северное измерение", Университет Арктики - продолжают функционировать. Также в этом сценарии может получить продвижение инициатива Международной морской организации "Полярный кодекс" о регулировании судоходства в полярных водах. Тем не менее, довольно слабое восстановление мировой экономики сузит возможности для создания новых рабочих групп с фокусом на отдельных проблемах социально-экономического развития региона, заключения новых масштабных отраслевых соглашений в краткосрочной перспективе. Работа по уже начатым проектам будет продолжаться, возможно их продление, однако со сравнительно меньшим объемом финансовой поддержки, чем в сценарии 1.

Благодаря низкому санкционному давлению в данном сценарии у России могут появляться возможности для продвижения своих интересов и повестки на международных площадках в Арктике, ее включение в деятельность ключевых структур в Арктике -

⁴⁵ Коренные малочисленные народы Арктики // Арктический Совет. URL: <https://arctic-council-russia.ru/events/korennye-malochislennye-narody-arktiki/> (дата обращения: 11.11.2022)

Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона будет повышать политический вес и функциональность этих организаций. Также в этом сценарии могут сохраняться прежние и появляться новые каналы расширения альтернативных внешнеэкономических и политических связей, в том числе за счет снижения масштаба действия вторичных санкций США на партнеров России. В этой связи России удастся сохранить и преумножить количество совместных проектов с Китаем и Индией в Арктическом регионе.

Низкая конфликтность международных отношений в целом будет обуславливать интерес неарктических государств к многостороннему сотрудничеству в Арктике, однако медленное восстановление мировой экономики будет выступать сдерживающим фактором в вовлечении неарктических стран в регион в краткосрочной перспективе и не создаст фундамент для их быстрого включения в международные проекты в Арктике. В то же время низкая конфликтность международной среды может сформировать институциональные условия для расширения состава участников системы многостороннего сотрудничества Арктикой в рамках традиционных институтов в среднесрочной перспективе, что будет подкрепляться довольно тесным взаимодействием арктических стран. Таким образом, по мере увеличения числа неарктических акторов в регионе у арктических государств будет меньше возможностей по сохранению эксклюзивности Арктики, поэтому с учетом низкой конфликтности международных отношений, включения России в прежние и новые форматы, а также создания предпосылок для встраивания в архитектуру многостороннего сотрудничества в Арктике новых акторов могут быть сформированы условия для пересмотра статьи 234 Конвенции ООН по морскому праву в пользу расширения прав неарктических государств на осуществление деятельности в полярных водах.

В связи с медленным восстановлением мировой экономики объем инвестиций в капиталоемкие проекты в Арктическом регионе серьезно сокращается в сравнении со сценариями с быстрыми темпами выхода мировой экономики из кризисного состояния. Тем не менее, сценарий предполагает широкие возможности для социокультурного взаимодействия в Арктическом регионе, технологического трансфера, исследований арктических экосистем и осуществления арктического мониторинга, что обусловлено низким воздействием санкций и вовлечением в многостороннее сотрудничество в Арктике акторов, в значительной мере заинтересованных в изучении процессов изменения климата в регионе, в т.ч. Китая и Индии.

Сценарий 4 “Застой в сотрудничестве в Арктике”

В данном сценарии, характеризующимся медленным восстановлением мировой экономики и высокой конфликтностью международных отношений, ожидается слабое

развитие сотрудничества в Арктическом регионе, а также снижение эффективности многосторонних проектов, инициатив и платформ.

Международные многосторонние форматы в Арктике (Арктический совет, Совет Баренцева/Евроарктического региона, Северное измерение, Северный форум, Международный арктический научный комитет, Университет Арктики и др.) будут отличаться низкой функциональностью, вызванной общим экономическим спадом и высоким уровнем разногласий участников. Существующие проекты будут приостановлены, и их реализация будет откладываться, а новые инициативы, вероятно, не будут реализованы. Сотрудничество с Россией, в силу ее изоляции, в рамках проектов также не будет осуществляться. Помимо этого, ввиду слабого восстановления мировой экономики после спада денежные потоки арктических государств будут перенаправляться на восстановление национальных экономик, что будет приводить к отсутствию финансовых ресурсов для активного освоения Арктики. Ранее выделенные средства на проекты в регионе могут быть частично перераспределены, если в проектах была задействована Россия. В случае планирования новых инициатив ресурсы на их реализацию могут быть выделены из бюджета приостановленных проектов.

Роль международных институтов и площадок будет значительно снижаться, так как из-за обособления России отсутствует возможность полноценного и многостороннего сотрудничества арктических государств. В таких площадках как Арктический совет, Совет Баренцева/Евроарктического региона, Северное измерение, участие всех членов площадок критически важно для их успешного функционирования. 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 еще в меньшей степени, чем до этого. Их незначительный интерес к участию в международном сотрудничестве в Арктике будет вызван медленным восстановлением экономики, отсутствием объективной необходимости в новых источниках природных ресурсов и транспортных маршрутах Арктики. При этом сотрудничество азиатских стран с Россией в Арктике будет сдерживаться действием вторичных санкций со стороны стран Запада. Обновленная арктическая стратегия США, где с предосторожностью отмечается вовлечение Китая в Арктику, в том числе в партнерстве с Россией, станет дополнительным серьезным фактором, предупреждающим кооперацию с Российской Федерацией⁴⁶.

Ввиду сокращения функциональности большинства международных платформ основной площадкой сотрудничества в Арктике может остаться Арктический совет,

46 U.S. announces new Arctic strategy with eye on China, Russia // NIKKEI Asia. URL: <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/U.S.-announces-new-Arctic-strategy-with-eye-on-China-Russia> (дата обращения: 11.11. 2022)

функции которого будут сведены к минимуму. Другие международные платформы, Совет Баренцева/Евроарктического региона, "Северное измерение", Университет Арктики и др., вероятно, будут продолжать свою деятельность, но уже с сильно ограниченным функционалом и сокращенным количеством проектов, в которых Россия не будет принимать участие. Проекты с азиатскими странами также либо будут приостановлены, либо их развитие, как например, развитие Северного морского пути, может стать более долговременным процессом и предполагать определенные видоизменения, так как роль России как основного стейкхолдера может быть поставлена под сомнение⁴⁷.

Круг приоритетов сотрудничества в Арктическом регионе может быть существенно сужен. В первую очередь взаимодействие стран будет происходить по вопросам защиты окружающей среды и обеспечению экологической безопасности, изменению климата, по вопросам устойчивого развития, науки и образования, поддержки населения Арктики, а также другим первостепенным проблемам региона, которые являются политически-нейтральными. Однако горизонт планирования в этих направлениях также будет претерпевать изменения: дорогостоящие проекты, например, по развитию инфраструктуры, будут сокращаться, на их реализацию будут закладываться более длительные сроки, чем в докризисный период. Рабочие группы, которые функционировали ранее в рамках арктических платформ, будут переносить или отменять запланированные мероприятия, а список активных проектов рабочих групп может заметно сократиться. С большой вероятностью действующими останутся лишь те инициативы, реализация которых продолжается годами и в которых не участвует Россия. При этом целевые группы Арктического совета создаваться не будут, так как для этого недостаточно финансовых ресурсов из-за медленных темпов восстановления мировой экономики.

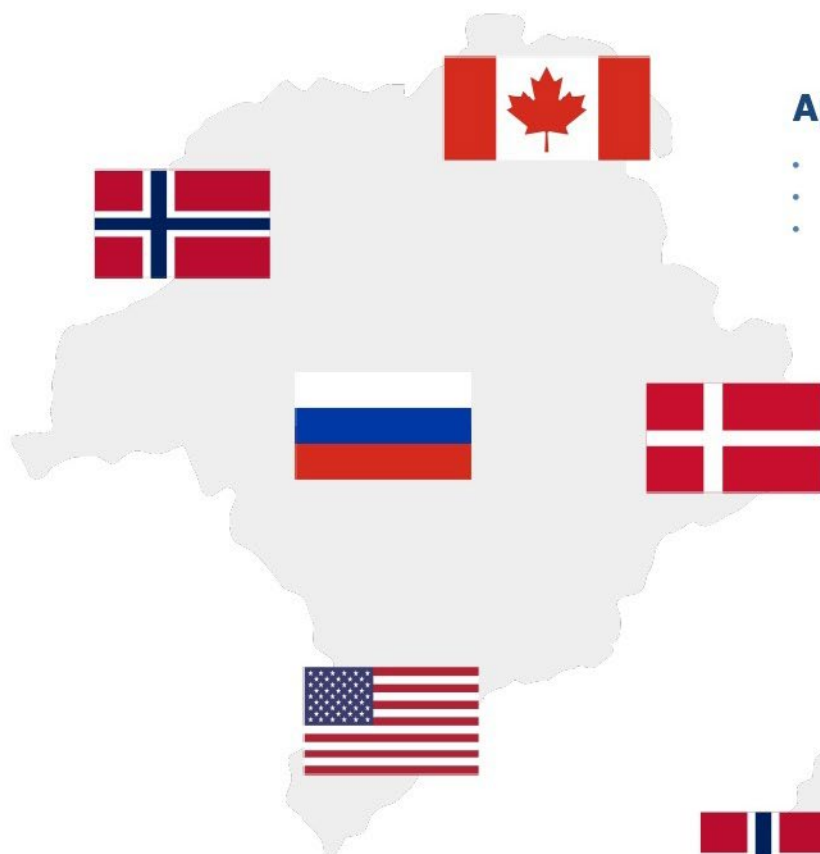
В общей сложности, высокий уровень политической напряженности и медленное восстановление экономики могут привести к критическому снижению уровня и интенсивности международного сотрудничества в регионе. Роль институтов межгосударственного взаимодействия будет уменьшаться, как и эффективность самих проектов в рамках этих платформ. Все это негативно может негативно сказаться и на решении ключевых проблем региона, что отчасти будет обусловлено исключением России из арктических форматов сотрудничества и смещения приоритетов с международного сотрудничества в Арктике на восстановление национальных экономик.

47 Там же

Приложение 1. Сценарии развития международного сотрудничества в Арктике к 2030 г. в разрезе ключевых факторов

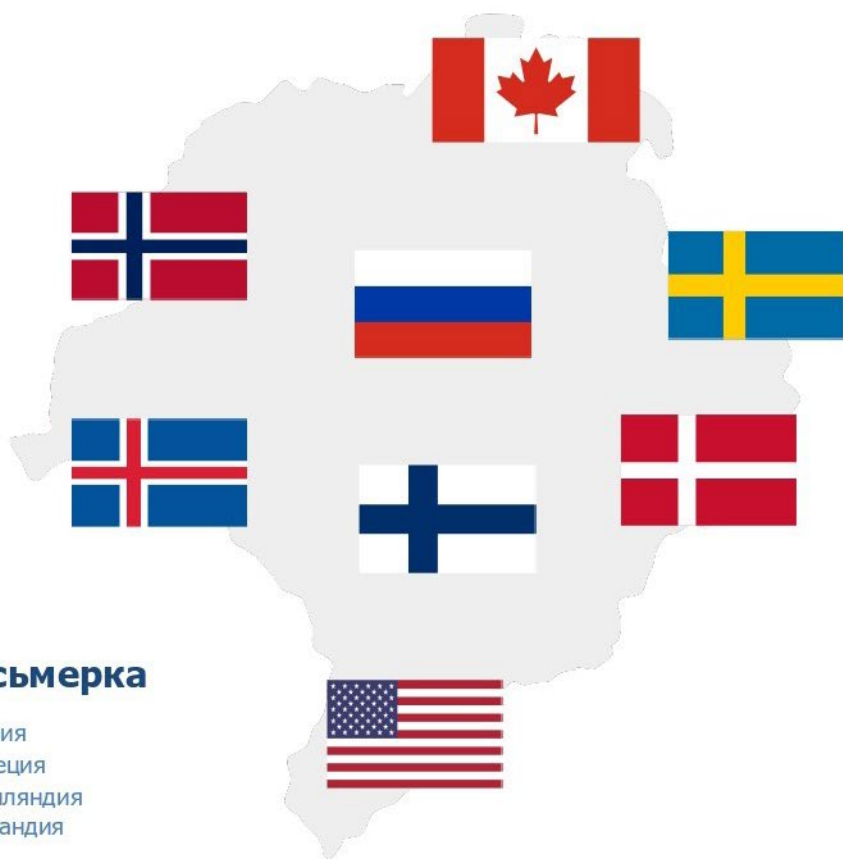
	С1. "Арктическая перезагрузка"	С2. "Изоляция России"	С3. "Арктика без границ"	С4. "Застой в сотрудничестве в Арктике"
Функциональность международных институтов в Арктическом регионе	Большая функциональность международных институтов в Арктике. Возобновление активного диалога, работы основных площадок и рабочих групп, продление программ и проектов в рамках АС, СБЕРА, ППС с Россией и ЕС. Возможно закрепление за АС статуса международной организации. Россия вовлекается в прежние форматы, способна оказывать влияние на переговорных площадках и формировать повестку.	Низкая функциональность международных институтов в Арктике, появляются новые проекты, но не в большом объеме и с ограниченным количеством акторов. Вес площадок в Арктике снижается из-за изоляции России. Россия участвует в многостороннем сотрудничестве в Арктике лишь на двусторонней основе в ограниченной степени, в том числе по причине снижения мотивации азиатских стран к сотрудничеству с Россией.	Большая функциональность международных институтов в Арктике, однако бурного развития и появления новых проектов, инициатив и соглашений не происходит. У России появляются возможности для продвижения своих интересов на многосторонних площадках в Арктике, расширения альтернативных внешнеэкономических и политических связей.	Низкая функциональность международных институтов в Арктике. Изоляция России, отсутствует возможность эффективно отстаивать свои интересы на международных площадках в Арктике. В целом наблюдается снижение роли международных институтов, снижение роли международного сотрудничества.
Степень вовлеченности неарктических стран в арктические институты многостороннего сотрудничества	В арктические институты многостороннего сотрудничества вовлекается больше неарктических стран, появляются новые форматы и организации международного сотрудничества в Арктике. Государства Азии продолжают участвовать в деятельности арктических институтов в целом на прежнем уровне, сотрудничают с Россией ввиду снижения действия вторичных санкций США.	Значительное вовлечение неарктических, в том числе азиатских стран, в арктические площадки и форматы по мере восстановления спроса на энергоресурсы, роста потребности в морских транспортных маршрутах.	Незначительное вовлечение новых неарктических стран в систему многостороннего сотрудничества в Арктике ввиду слабого восстановления мировой экономики, однако их интерес к Арктике сохраняется ввиду хрупкости и глобальной значимости региона. Создаются долгосрочные предпосылки для пересмотра ст. 234 конвенции ООН по морскому праву.	Низкая степень вовлеченности неарктических стран на фоне слабого восстановления и высокой конфликтности мировой экономики.

<p>Степень фрагментированности системы институтов многостороннего сотрудничества</p>	<p>Фрагментированность системы многостороннего сотрудничества в Арктике минимальна. Арктический совет сохраняет роль ведущего института в Арктике. Не создается весомых и функциональных площадок в противовес АС. Россия продолжает выстраивать партнерские отношения с Китаем и Индией.</p>	<p>Создаются предпосылки для роста фрагментированности системы институтов многостороннего сотрудничества в долгосрочной перспективе в силу изоляции России и сохраняющегося интереса неарктических государств к реализации потенциала региона при существенном доминировании в международных арктических институтах стран Запада</p>	<p>Создаются предпосылки для роста фрагментированности системы институтов многостороннего сотрудничества ввиду наращивания возможностей кооперации России с неарктическими странами.</p>	<p>Низкая фрагментированность в силу отсутствия объективных возможностей и интереса неарктических стран к Арктике</p>
<p>Приоритеты арктического сотрудничества</p>	<p>Много возможностей для экономического, финансового, технологического и социально-культурного сотрудничества. Развитие транспорта и инфраструктуры, ВИЭ, цифровизация.</p>	<p>Многостороннее сотрудничество ограничивается политически-нейтральными вопросами защиты окружающей среды, в т.ч. борьбой с изменением климата, социальной поддержкой населения Арктики.</p>	<p>Многостороннее сотрудничество в сфере защиты окружающей среды, социально-ориентированные проекты. В условиях слабого восстановления мало объективных возможностей для реализации крупных капиталоемких проектов и соглашений (в инфраструктуре и добыче полезных ископаемых).</p>	<p>Многостороннее сотрудничество ограничивается политически-нейтральными вопросами защиты окружающей среды, в т.ч. борьбой с изменением климата, социальной поддержкой населения Арктики.</p>



Арктическая пятерка

- Россия
- США
- Канада
- Норвегия
- Дания



Арктическая восьмерка

- Россия
- США
- Канада
- Норвегия
- Дания
- Швеция
- Финляндия
- Исландия

Основные международные институты в Арктике

Арктический совет

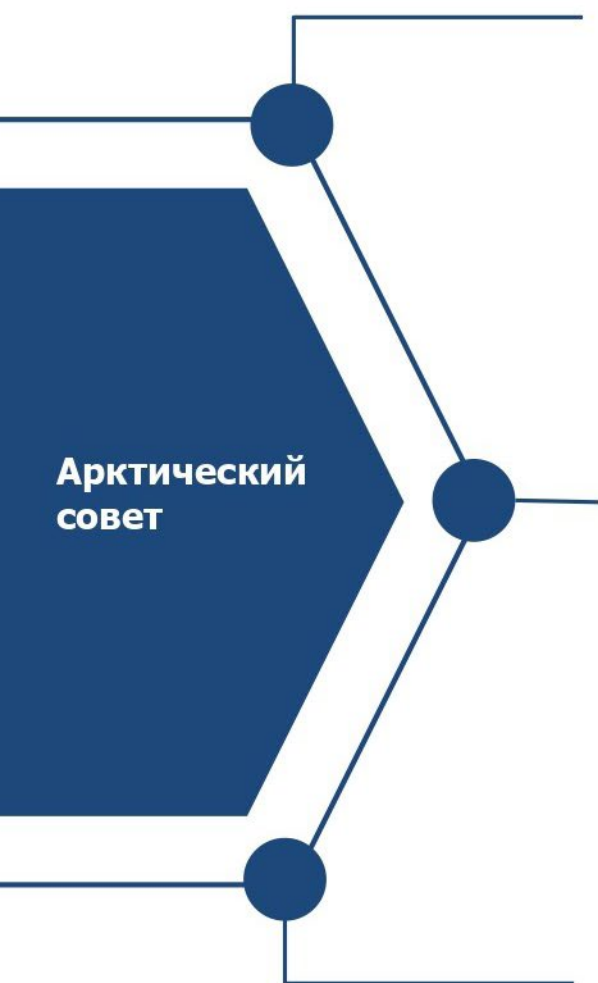
Совет Баренцева/
Евроарктического
региона



Программы
приграничного
сотрудничества ЕС

Северное измерение

Структура Арктического совета



Арктический
совет

Члены форума

- Россия
- США
- Канада
- Норвегия
- Дания
- Швеция
- Финляндия
- Исландия

Постоянные участники форума

- Арктический совет атабасков
- Международная ассоциация алеутов
- Международный совет гвичинов
- Приполярный совет инуитов
- Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации
- Совет саамов

38 наблюдателей

включая международные правительственные и неправительственные организации

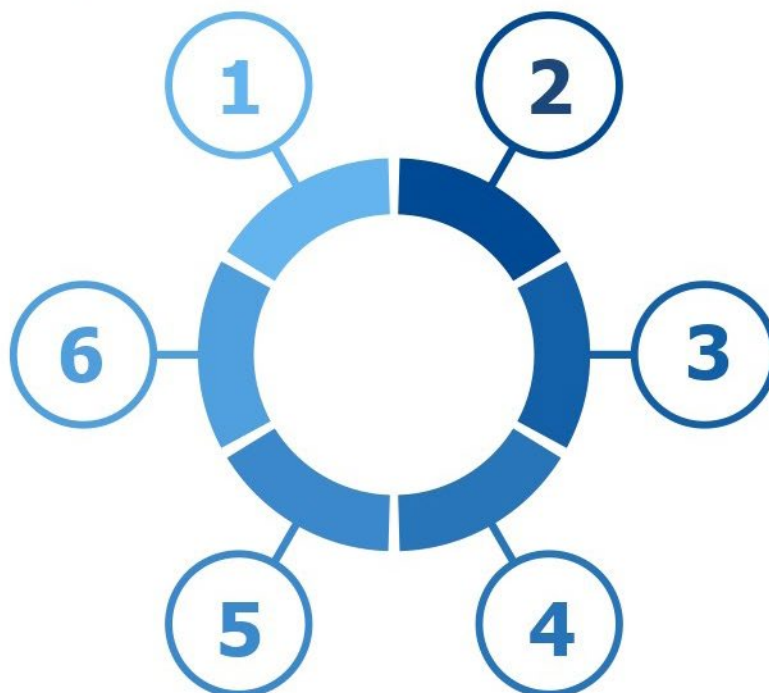
Структура Арктического совета

Рабочая группа
по устранению
загрязнения Арктики

Рабочая группа по реализации
программы арктического
мониторинга и оценки

Рабочая группа
по устойчивому
развитию

Рабочая группа
по сохранению
арктической
флоры и фауны

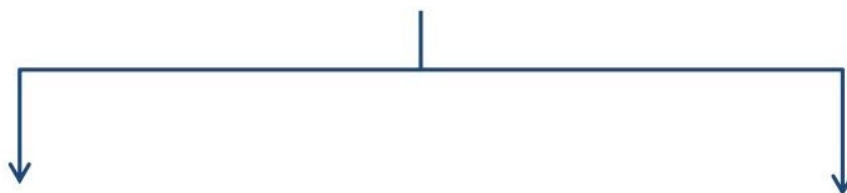


Рабочая группа
по защите арктической
морской среды

Рабочая группа
по предупреждению,
готовности и ликвидации
чрезвычайных ситуаций

Структура Совета Баренцева/ Евроарктического региона

Совета Баренцева/Евроарктического региона



Межправительственный

- Дания
- Исландия
- Норвегия
- Финляндия
- Россия
- Швеция
- Европейская комиссия

Региональный

включает 13 субъектов разных государств

Рабочие группы

отвечают за:



Здравоохранение
и социальная
сфера



Наука
и образование



Культура



Лесной сектор



Защита
окружающей
среды



Поддержка
коренного
населения



Поддержка
молодежи



Сотрудничество
в области
спасательных
операций



Туризм



Транспорт и логистика



Предпринимательство

Основные международные институты в Арктике

