

Развитие Арктического совета как «института регионального управления»¹

А.Г. Сахаров

Сахаров Андрей Геннадиевич – м.н.с. Центра исследований глобального управления Института международных организаций и международного сотрудничества Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; E-mail: agsaharov@hse.ru

С учетом климатических и технологических изменений, а также политических преобразований, оказывающих влияние на обстановку в Арктике, международные отношения в этом регионе приобретают особое значение. Арктический совет на сегодняшний день является ключевым механизмом взаимодействия и координации политики между региональными акторами. Созданный в 1996 г. Арктический совет представляет собой межправительственный форум, исполняющий функции института регионального управления по ряду «неполитических» направлений сотрудничества. В его состав входят восемь государств (Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция), а также ряд неправительственных организаций. Тенденция к развитию институционализации форума наблюдается с момента его основания. Фактически стремление к институциональному закреплению механизмов сотрудничества, созданных в рамках Стратегии защиты окружающей среды Арктики в 1991 г., стало одним из побудительных мотивов подписания Оттавской декларации, положившей начало деятельности Совета.

В рамках настоящей статьи была проанализирована динамика и эволюция повестки дня Арктического совета, подробно рассмотрены документы, принятые как на уровне министров, так и на уровне рабочих групп и Комитета старших должностных лиц в период с 1996 по 2015 г. Кроме того, был проведен анализ концептуальных документов стран – членов Совета, определяющих их политику в регионе, приоритеты сотрудничества и национальные интересы в Арктике, с целью выявления позиций сторон в отношении институционального пути развития Арктического совета и дальнейшего изменения/сохранения повестки дня форума.

Данный подход позволил сделать ряд выводов о характере институциональных процессов и перспективах развития Арктического совета с учетом актуальных для форума вызовов и проблем. Непосредственный анализ первоисточников и фактического материала позволяет дистанцироваться от излишней политизации при рассмотрении международной ситуации в таком важном с геополитической точки зрения регионе, как Арктика. Несмотря на то что на сегодняшний день Арктический совет не обладает необходимыми качествами и институциональными характеристиками для решения наиболее острых проблем и кризисных ситуаций политического характера, имеющих место в Арктике (территориальные споры и конфликт вокруг приполярных акваторий), позитивная повестка дня, включающая вопросы охраны окружающей среды, совместных спасательных операций, обеспечения безопасности судоходства и т.д., способствует созданию атмосферы сотрудничества и конструктивного взаимодействия в регионе. Складывающаяся модель «института регионального управления», не преследуя цели разрешения политических конфликтов на нынешнем этапе своего развития, формирует основу для эффективного разрешения актуальных для Арктики экологических, социально-экономических и гуманитарных проблем.

Ключевые слова: Арктика, Арктический совет, международное сотрудничество, региональное управление

¹ Материал поступил в редакцию в июне 2015 г.

Введение

Международные отношения в арктическом регионе приобретают все большее значение. Климатические изменения, рост технологических возможностей человечества, а также политические преобразования в крупнейшей стране региона стали факторами, обусловившими начало нового этапа в истории межгосударственных отношений в Арктике. Данный этап ознаменовался отказом стран региона от принципов секторального подхода к разделу арктических территорий и акваторий, уходом в прошлое блокового противостояния и осознанием того, что природно-климатические условия Арктики меняются, становясь более благоприятными для хозяйственной деятельности человека.

В то же время взаимоотношения между государствами в регионе, в особенности между странами «Арктической пятерки» (Данией, Канадой, Норвегией, Россией и США), характеризуются наличием противоречий и территориальных споров. Общий контекст межгосударственных отношений между Россией и странами НАТО также оказывает негативное влияние на характер и перспективы взаимодействия в Арктике.

Тем не менее, несмотря на сокращение ледового покрова и появление новых возможностей, условия Арктики остаются суровыми. На нынешнем уровне технологического развития существует большое количество ограничений для судоходства, разработки месторождений полезных ископаемых и постоянного проживания людей в регионе. Кроме того, активизация хозяйственной деятельности и судоходства создает дополнительные вызовы с точки зрения сохранения окружающей среды Арктики. Актуальными остаются и вопросы обеспечения безопасности судов, оказания помощи в случае бедствия. Эти факторы обуславливают необходимость сотрудничества между арктическими государствами, поскольку ни одно из них не в состоянии решить весь спектр экологических, технологических, социальных и экономических проблем в одиночку.

В этой связи наличие многостороннего механизма взаимодействия может сыграть позитивную роль в создании благоприятных условий для развития сотрудничества посредством формирования позитивной повестки дня и, таким образом, содействовать урегулированию существующих конфликтов и решению актуальных проблем региона.

На сегодняшний день Арктический совет представляет собой пример механизма координации политики арктических стран в регионе. Межправительственный форум, созданный в 1996 г., объединяет восемь государств: Данию, Исландию, Канаду, Норвегию, Россию, США, Финляндию и Швецию. Постоянными наблюдателями при Арктическом совете являются Великобритания, Германия, Испания, Нидерланды, Польша и Франция. Существует также институт временных наблюдателей, статус которых утверждается Советом для каждой последующей встречи.

Помимо государственных акторов в работе форума на регулярной основе участвуют представители организаций коренных народов Севера. К числу постоянных участников Арктического совета относятся шесть таких организаций: 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 саамов². Арктический совет остается открытым для присоединения организаций коренных народов Арктики в качестве постоянных членов — присоединиться может любая подобная орга-

² Постоянные участники // Арктический совет. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/about-us/permanent-participants> (дата обращения: 7.07.2014).

низация при условии ее поддержки большинством представителей одного или нескольких коренных народов, проживающих в рамках одного государства. Информационную и организационную поддержку деятельности этих структур осуществляет Секретариат коренных народов Севера Арктического совета³.

В рамках данной статьи выполнен анализ документов Арктического совета, принятых как на уровне министров, так и на уровне рабочих групп и Комитета старших должностных лиц в период с 1996 по 2015 г., а также концептуальных документов ряда стран — членов Совета, регламентирующих их политику в регионе, приоритеты сотрудничества и национальные интересы в Арктике. Анализ национальных документов представляет значение, в первую очередь, с точки зрения определения позиции государств относительно перспектив взаимодействия в рамках Совета, а также их заинтересованности в тех или иных пунктах повестки дня.

Данный подход позволил проследить эволюцию повестки дня Арктического совета и сделать ряд выводов о характере институциональных процессов в рамках этого форума, а также о перспективах развития Совета с учетом актуальных для форума вызовов и проблем. Кроме того, работа с первоисточниками и анализ фактического материала позволяют дистанцироваться от излишней политизации при рассмотрении международной ситуации в таком важном с геополитической точки зрения регионе, как Арктика.

Создание Арктического совета

Учреждению Арктического совета предшествовала серия встреч представителей восьми арктических стран, инициированная правительством Финляндии. На первой встрече, прошедшей в сентябре 1989 г. в Рованиеми (Финляндия), участники обсудили проблемы в сфере экологии и возможные совместные действия для их решения, а также договорились о начале подготовительной работы для проведения совещания министров приполярных государств. Результатом этой работы стало принятие в июле 1991 г. подготовленной в рамках совместных усилий представителей арктических стран и широкого круга наблюдателей (как государств, так и международных и общественных организаций) Стратегии защиты окружающей среды Арктики (АЕПС) [Arctic Environmental Protection Strategy, 1991].

Даная стратегия предусматривала расширение сотрудничества арктических стран в области научных исследований, экологического мониторинга, оценки последствий хозяйственной деятельности человека в регионе, а также реализацию мер по контролю и сокращению выбросов загрязнителей.

Стратегия защиты окружающей среды Арктики не только обозначила основные направления взаимодействия стран в регионе, но и заложила основы институционализации будущего многостороннего механизма сотрудничества. Так, в рамках Стратегии было предусмотрено создание механизмов мониторинга и оценки окружающей среды Арктики (АМАР)⁴, защиты арктической морской среды (РАМЕ)⁵, сохранения аркти-

³ About // Arctic Council Indigenous Peoples' Secretariat – IPS. Режим доступа: <http://www.arcticpeoples.org/about> (дата обращения: 7.07.2014).

⁴ Рабочая группа по реализации Программы арктического мониторинга и оценки (АМАР) // Арктический совет. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/arctic-monitoring-and-assessment-programme-amar> (дата обращения: 7.07.2014).

⁵ Protection of the Arctic Marine Environment // РАМЕ. Режим доступа: <http://www.pame.is/> (дата обращения: 7.07.2014).

ческой флоры и фауны (CAFF)⁶, а также предупреждения, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций (EPPR)⁷, ставших впоследствии Рабочими группами Арктического совета.

Арктический совет был учрежден в 1996 г. с подписанием Оттавской декларации в качестве «межправительственного форума высокого уровня, обеспечивающего содействие сотрудничеству, согласованной деятельности и взаимодействию между арктическими государствами с привлечением коренных общин и остальных жителей Арктики к работе над общими проблемами арктического региона, особенно в сфере устойчивого развития и защиты окружающей среды в Арктике»⁸.

С самого начала работы Совета стала оформляться его институциональная структура. В тексте Оттавской декларации [Arctic Council, 1996] обозначены основные параметры функционирования Арктического совета, в частности: определен поочередный двухгодичный цикл председательств стран-участниц, очерчен круг организаций – постоянных участников форума, закреплен метод принятия решений консенсусом. Кроме того, Оттавская декларация обозначила преемственность Арктического совета и структур, созданных в рамках Стратегии защиты окружающей среды Арктики. Помимо упомянутых выше рабочих групп, постоянное место в структуре совета занял Секретариат коренных народов Севера.

Первоначальным приоритетом стало дальнейшее оформление Арктического совета в качестве полноценного преемника АЕПС. Так, Совместное коммюнике правительств арктических государств о создании Арктического совета содержит три первоочередных задачи: принятие регламента работы Совета, определение его полномочий и осуществление в годичный срок эффективного перехода структур АЕПС под эгиду Совета. Таким образом, стремление к институциональному закреплению механизмов сотрудничества в арктическом регионе стало одним из стимулов к созданию Арктического совета на основе АЕПС.

Работа Арктического совета (1996–2015 гг.)

В течение первых лет работы Арктического совета начали оформляться основные структуры института, была заложена основа его повестки дня и очерчен круг вопросов для обсуждения как на уровне министров, так и в рамках формирующихся рабочих групп.

Председательство Канады (1996–1998 гг.)

В рамках первого канадского председательства 1996–1998 гг. были проведены две встречи Комитета старших должностных лиц (как правило, назначаемых арктическими государствами из числа высокопоставленных чиновников министерств иностранных дел). Впоследствии встречи комитета, за некоторыми исключениями, проводились дважды в год, т.е. четыре раза за период председательства.

⁶ Conservation of Arctic Flora and Fauna // CAFF. Режим доступа: <http://www.caff.is/> (дата обращения: 7.07.2014).

⁷ Emergency Prevention Preparedness and Response // EPPR. Режим доступа: <http://eppr.arctic-council.org/> (дата обращения: 7.07.2014).

⁸ История совета // Арктический совет. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/about-us/arctic-council/history> (дата обращения: 7.07.2014).

На встрече Арктического совета в Икалуите в сентябре 1998 г., завершившей период канадского председательствa, был утвержден Регламент работы Арктического совета [Arctic Council, 1998a]. В регламенте закреплeн порядок проведения встреч Совета и Комитета старших должностных лиц, создания и функционирования рабочих и целевых групп, а также осуществления функций секретариата, возложенных на страну-председателя. Комитет старших должностных лиц предоставляет доклад о деятельности органов Совета за двухлетний период к каждой министерской встрече.

Также представители арктических государств констатировали успешную интеграцию структур АЕПС в качестве рабочих групп Совета. Кроме того, была запущена Программа устойчивого развития и учреждена соответствующая рабочая группа, в состав которой вошли Старшие должностные лица и представители организаций – постоянных участников форума. В Икалуитской декларации содержался призыв ко всем участникам Арктического совета выдвигать предложения для их последующего рассмотрения Рабочей группой по устойчивому развитию в Арктике (SDWG) [Arctic Council, 1998b].

Тематика борьбы с загрязнением окружающей среды закрепилаcь в качестве основной в повестке дня форума. Икалуитская декларация подтвердила обязательство арктических стран по ограничению и сокращению выбросов загрязняющих веществ и активизации международного сотрудничества в данной области. Также было принято решение о разработке Плана действий Арктического совета по устранению загрязнения Арктики, подготовка которого была поручена Комитету старших должностных лиц. Согласно поручению Совета, план должен был предусматривать конкретные меры по предотвращению и устранению последствий загрязнения окружающей среды в Арктике [Arctic Council, 1998b].

В Икалуите также было объявлено о создании Университета Арктики, международной сети высших учебных заведений и исследовательских центров арктического региона, занимающихся исследованиями северной проблематики. Целью организации является развитие человеческого капитала в регионе посредством сотрудничества в сфере образования и науки⁹.

Председательство США (1998–2000 гг.)

Под председательством США (1998–2000 гг.) были проведены три встречи Комитета старших должностных лиц, одна подготовительная встреча на министерском уровне, а также второй саммит Арктического совета в Барроу (Аляска, США).

В период американского председательствa велась активная работа в рамках Комитета старших должностных лиц, рабочих и целевых групп. В частности, старшими должностными лицами были подготовлены и утверждены на встрече в Барроу, прошедшей 10–11 октября 2000 г., План действий Арктического совета по устранению загрязнения Арктики [Arctic Council, 2000a] и Рамочный документ Арктического совета по устойчивому развитию. Рабочие группы по реализации Программы арктического мониторинга и оценки и по сохранению арктической флоры и фауны подготовили к запуску совместный проект по оценке влияния деятельности человека на арктический климат (Arctic Climate Impact Assessment (ACIA))¹⁰. В целях реализации данного проек-

⁹ UArctic Strategic Plan 2020 // University of the Arctic. Режим доступа: <http://www.uarctic.org/Frontpage.aspx?m=3> (дата обращения: 7.07.2014).

¹⁰ Arctic Climate Impact Assessment // ACIA. Режим доступа: <http://www.acia.uaf.edu/> (дата обращения: 7.07.2014).

та, подразумевающего мониторинг и оценку изменений состояния окружающей среды в Арктике, был создан соответствующий рабочий комитет (ACIA Steering Committee). В тексте Барроузской декларации содержится призыв представителей арктических государств осветить в исследовании не только климатические, но и социальные, культурные, экономические последствия деятельности человека в Арктике [Arctic Council, 2000b]. Результаты исследования, проводимого в рамках ACIA, были представлены на четвертой встрече Арктического совета, а также на международном научном симпозиуме, прошедших в ноябре 2004 г. в Рейкьявике (Исландия).

Также в период председательства США Рабочая группа по устойчивому развитию в Арктике начала осуществление проектов в таких сферах, как оказание дистанционных медицинских услуг (телемедицина) в арктическом регионе, сотрудничество детей и молодежи арктических государств, культурный и экологический туризм, поддержка прибрежного рыболовства. Все эти инициативы были одобрены и поддержаны министрами арктических стран на встрече в Барроу.

Помимо тематики сохранения окружающей среды министры затронули также вопросы взаимодействия в случае чрезвычайных ситуаций. Была одобрена деятельность Рабочей группы по предупреждению, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций и, в частности, ее доклад по анализу существующих соглашений и договоренностей в данной сфере.

Министры арктических государств отметили, что, несмотря на успешную интеграцию структур AEPS в рамках Арктического совета, имело место пересечение полномочий ряда органов. Комитету старших должностных лиц было поручено провести работу по систематизации сфер компетенций и полномочий рабочих групп и других структур Совета. Таким образом, была продолжена тенденция к упорядочению деятельности и институционализации работы форума.

Председательство Финляндии (2000–2002 гг.)

В период председательства Финляндии в Арктическом совете (2000–2002 гг.) состоялись четыре встречи Комитета старших должностных лиц. Основными направлениями деятельности комитета стали устойчивое развитие, развитие компетенций жителей Арктики по актуальным для региона проблемам, а также применение традиционных знаний коренных народов Севера [Arctic Council, 2002a]. Была продолжена работа в рамках AMAP, CAFF, EPPR, PAME, SDWG, ACAP, подготовлены соответствующие доклады о деятельности каждой из рабочих групп и их планы действий на период 2002–2004 гг. Также впервые была затронута тематика гендерного равенства в арктическом регионе.

Развитие условий жизни людей в Арктике, продолжение деятельности, направленной на борьбу с загрязнением окружающей среды, сохранение биоразнообразия и устойчивое использование природных ресурсов, изменение климата, международное сотрудничество, развитие компетенций жителей Арктики стали основными темами декларации, принятой на третьей встрече министров арктических государств 9–10 октября 2002 г. в Инари (Финляндия) [Arctic Council, 2002b]. Кроме того, министры призвали продолжить работу по рационализации деятельности органов Арктического совета и налаживанию взаимодействия с другими международными структурами: Конференцией парламентариев арктического региона, Северным советом, Советом Баренцева/Евроарктического региона, Советом государств Балтийского моря, а также с региональными властями в Арктике.

Тематика развития человеческого капитала в период финского председательства рассматривалась преимущественно с позиций концепции устойчивого развития, однако были затронуты и другие аспекты данной темы – здравоохранение, гендерное равенство, а также развитие инфраструктуры. Среди важных решений встречи в Инари в этой области – обязательство разработать план действий в целях реализации Рамочного документа по устойчивому развитию, принятому на саммите в Барроу. В сфере борьбы с загрязнением окружающей среды в регионе министры обязались продолжать совместную работу над исполнением и совершенствованием положений Плана действий по устранению загрязнения Арктики, а также подтвердили приверженность своих стран исполнению всех международных стандартов в данной области.

В то же время не было принято конкретных обязательств по вопросам изменения климата и сохранения биоразнообразия. Министры ограничились признанием важности международного сотрудничества по этим вопросам и одобрили соответствующую деятельность в рамках CAFF и ACIA.

Председательство Исландии (2002–2004 гг.)

В рамках председательства Исландии (2002–2004 гг.) были проведены четыре встречи Комитета старших должностных лиц. Приоритеты Совета не претерпели существенных изменений. Старшие должностные лица отчитались перед министрами о продолжении работы в сфере развития человеческого капитала в Арктике, доложив о развитии инициативы Arctic Human Development Report (AHDR) – проведении первой встречи рабочего комитета и создании секретариата AHDR. Также в ходе председательства Исландии велась работа по расширению научного и образовательного сотрудничества арктических стран, интенсификации взаимодействия между Арктическим советом и Европейским союзом в рамках проекта ЕС «Северное измерение», а также по подготовке Международного полярного года 2007–2008 [Arctic Council, 2004a].

Среди новых тем, затронутых в период исландского председательства, можно отметить проблематику развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в арктическом регионе. Тем не менее в тексте декларации министерской встречи Арктического совета в Рейкьявике (24 ноября 2004 г.) данной теме уделено мало внимания. Министры поддержали разработанные в рамках ACIA рекомендации по минимизации негативного влияния, адаптации к происходящим изменениям, исследованиям и мониторингу воздействия цивилизации на окружающую среду Арктики. Было принято решение о содействии распространению информации о деятельности ACIA [Арктический совет, 2004b].

Помимо традиционных элементов повестки дня (изменение климата, борьба с загрязнением окружающей среды, биоразнообразие, человеческий капитал) министры коснулись вопросов финансирования деятельности Арктического совета, признав необходимость интенсификации «усилий по финансированию циркумполярного сотрудничества» [Арктический совет, 2004b]. С этой целью был одобрен механизм Фонда поддержки проектов Арктического совета. Таким образом, был придан импульс процессу институционализации Совета.

Председательство России (2004–2006 гг.)

В 2004–2006 гг. Арктический совет возглавляла Россия. За этот период были проведены пять встреч комитета старших должностных лиц. Основными приоритетами председательства остались устойчивое развитие, борьба с загрязнением окружающей среды,

развитие человеческого капитала, изменение климата, а также подготовка к мероприятиям в рамках Международного полярного года 2007–2008 [Arctic Council, 2006a].

Министерская встреча в Салехарде, прошедшая 26 октября 2006 г., ознаменовала десятилетие работы форума. Салехардская декларация, однако, не содержала новых конкретных обязательств и решений арктических стран. Министры в очередной раз выразили приверженность целям защиты окружающей среды Арктики, отметив важность работы в рамках Рамочной конвенции ООН по изменению климата и Межправительственной группы экспертов по изменению климата. Кроме того, были подтверждены обязательства встречи в Рейкьявике, касающиеся рекомендаций ACIA [Arctic Council, 2006b].

В то же время министры впервые обсудили энергетическую тематику, подчеркнув важность взаимодействия в данной сфере. Рабочей группе по устойчивому развитию было поручено обдумать возможные инициативы в области энергетики, с которыми Арктический совет смог бы выступить в будущем.

Председательство Норвегии (2007–2009 гг.)

Норвежское председательство 2007–2009 гг. отметилось проведением пяти встреч Комитета старших должностных лиц. В работе Совета в этот период выделялись следующие приоритеты: изменение климата, сохранение биоразнообразия, развитие человеческого капитала, сотрудничество в оказании помощи терпящим бедствие, изучение океанической среды, борьба с загрязняющими веществами, осуществление совместных программ мониторинга в арктическом регионе, а также результаты и наследие Международного полярного года [Arctic Council, 2009a].

На прошедшей 29 апреля 2009 г. встрече Арктического совета в Тромсё (Норвегия) министры, наряду с обсуждением традиционных пунктов повестки дня, уделили внимание вопросам энергетики, впервые поднятым в ходе российского председательства. Так, арктические страны обязались сотрудничать в целях предотвращения разливам нефти и других загрязнителей, а также устранения последствий возможных катастроф данного типа в регионе [Arctic Council, 2009b].

В ходе встречи было принято решение о создании двух новых структур: Целевой группы для организации и завершения переговоров по международному инструменту для сотрудничества в операциях по поиску и спасанию в Арктике и Целевой группы по короткоживущим климатическим загрязнителям.

На саммите в Тромсё было принято важное решение институционального характера — стремясь усилить политическую роль Арктического совета, министры решили проводить дополнительные встречи на уровне заместителей министров для координации деятельности Совета в период между министерскими встречами. Кроме того, было принято решение о выработке общего плана по взаимодействию Арктического совета с внешними партнерами. Министры также поддержали продолжение дискуссии о будущем институциональном устройстве и порядке функционирования Совета [Arctic Council, 2009b].

Председательство Дании (2009–2011 гг.)

В период председательства Дании (2009–2011 гг.) были проведены четыре встречи Комитета старших должностных лиц и встреча на уровне заместителей министров. Удалось достичь значительных результатов по ряду намеченных ранее направлений работы. Так, Целевой группой для организации и завершения переговоров по между-

народному инструменту по сотрудничеству в операциях по поиску и спасанию в Арктике и Целевой группы по короткоживущим климатическим загрязнителям был подготовлен проект Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике. Данное соглашение [Арктический совет, 2011a] было утверждено на министерской встрече 12 мая 2011 г. в Нууке (Гренландия, Дания) и стало первым юридически обязывающим документом, заключенным под эгидой Арктического совета. Целевая группа по короткоживущим климатическим загрязнителям обозначила первоначальным приоритетом своей деятельности исследования в области борьбы с выбросами черной сажи в связи с существенной ролью, которую играет данный тип загрязнителей в арктическом регионе.

В ходе датского председательства была продолжена работа над традиционными приоритетами Арктического совета, в частности в сфере борьбы с разливами нефти, мониторинга арктического климата и морской среды, а также развития человеческого капитала.

Среди конкретных решений нуукского саммита стоит отметить следующие: создание рабочей группы по короткоживущим загрязнителям с целью организации демонстрационных проектов в сфере сокращения выбросов этих веществ в арктическом регионе; создание экспертной группы по экосистемному управлению в Арктике; создание целевой группы для организации и завершения переговоров по международному инструменту по сотрудничеству по противодействию разливам нефти в Арктике [Arctic Council, 2011b].

Важнейшим институциональным решением встречи министров в Нууке и шагом к дальнейшему укреплению Арктического совета стало создание постоянного секретариата в норвежском городе Тромсё. Также в период датского председательства был выработан набор критериев для принятия стран в качестве наблюдателей при Арктическом совете, изложенный в докладе старших должностных лиц министрам арктических государств. В частности, страны-наблюдатели должны признавать суверенные права арктических стран, поддерживать цели Совета, а также иметь возможность поддерживать усилия Арктического совета в регионе. В докладе старших должностных лиц к саммиту в Нууке содержится также заявление о том, что все решения в рамках Арктического совета являются исключительной прерогативой восьми стран-членов при содействии Постоянных участников Совета (организаций коренных народов) [Arctic Council, 2011c].

Председательство Швеции (2011–2013 гг.)

В ходе председательства Швеции (2011–2013 гг.) состоялись четыре встречи старших должностных лиц и одна встреча заместителей министров. Встреча министров состоялась 15 мая 2013 г. в Кируне (Швеция). Круг тем, обсуждавшихся в рамках встреч различных органов Совета в период шведского председательства, остался прежним. В то же время было завершено оформление деятельности постоянного секретариата Совета [Arctic Council, 2013a]. Конкретные параметры функционирования секретариата описаны в документе «Круг ведения секретариата Арктического совета», принятом на встрече заместителей министров 15 мая 2012 г. в Стокгольме (Швеция) [Арктический совет, 2012]. Документ был разработан целевой группой по институциональным вопросам, специально созданной для реализации решений встречи в Нууке.

Саммит в Кируне ознаменовался заключением Соглашения в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике, в котором предусматриваются совместные меры по борьбе с нефтяными разливами в арктическом регионе, меры, на-

правленные на недопущение подобных происшествий, а также мероприятия по мониторингу в рассматриваемой сфере [Arctic Council, 2013b].

Важным решением министерской встречи в Кируне стало создание двух целевых групп: Целевой группы по научному сотрудничеству и Целевой группы по учреждению циркумполярного бизнес-форума. Последняя инициатива получила развитие в период канадского председательства (2013–2015 гг.). Целевая группа проводила постоянные встречи с мая 2013 г., и в декабре 2013 г. предложила учредить новое название бизнес-форума – Арктический экономический совет. Решение было поддержано Комитетом старших должностных лиц в январе 2014 г.¹¹ Расширение сотрудничества, содействие развитию бизнеса в арктическом регионе и учет мнения делового сообщества в работе Арктического совета стали основными задачами экономического совета. Создание подобного механизма в рамках Совета открывает новое – экономическое – измерение в сотрудничестве приполярных государств, органично вписывающееся в контекст тематики устойчивого развития, стоящей на повестке дня форума в течение десятилетия.

Экономическое сотрудничество называется в качестве приоритетного направления деятельности Арктического совета и в специальном заявлении Восьмой министерской встречи в Кируне “Vision for the Arctic”. В этом документе закрепляется исключительное право восьми стран-членов на принятие решений в рамках Совета. Данное заявление, очевидно, было призвано ответить на беспокойство относительно усиления влияния неарктических государств в регионе [Arctic Council, 2013c].

Председательство Канады (2013–2015 гг.)

Переход председательства к Канаде в 2013 г. ознаменовал собой начало второго цикла председательств в Арктическом совете. В качестве приоритетных направлений деятельности Совета на период 2013–2015 гг. Канада обозначила социально-экономическое развитие населения Арктики, обеспечение безопасности судоходства и устойчивости арктических сообществ, а также институциональное усиление Арктического совета. В контексте последнего приоритета канадская сторона заявила о необходимости расширения возможностей организаций – постоянных участников форума, а также повышения эффективности структур Совета [Arctic Council, 2013d].

На встрече министров иностранных дел стран Арктического совета (24–25 апреля 2015 г.) была принята Икалуитская декларация. В рамках этой декларации члены Совета взяли на себя ряд ставших традиционными обязательств по улучшению условий жизни и состояния здоровья жителей Севера и защите окружающей среды Арктики. Кроме того, было принято решение о начале работы в рамках Плана действий по сокращению выбросов черной сажи и метана. Для обеспечения контроля и мониторинга деятельности в данном направлении была создана специальная рабочая группа, подотчетная Комитету старших должностных лиц. Также министры одобрили План сотрудничества в сфере предупреждения загрязнения морских районов Арктики нефтью в результате нефтегазовой деятельности судоходства. Имплементация положений данного документа также будет осуществляться на уровне рабочих групп с привлечением экспертного сообщества [Arctic Council, 2015].

В рамках канадского председательства была продолжена работа по институциональному усилению Арктического совета. Министры подтвердили важность работы

¹¹ Арктический экономический совет // Арктический совет. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/about-us/working-groups/aec> (дата обращения: 7.07.2014).

секретариата в Тромсё, приверженность развитию существующих механизмов Совета и обязались рассмотреть новые подходы к более активному привлечению постоянных членов к участию в них. В целях повышения прозрачности работы Арктического совета Секретариат совместно с канадской стороной осуществили проекты по созданию базы данных решений и общедоступного архива документов Совета [Arctic Council, 2015].

Председательство США (2015–2017 гг.)

Основными приоритетами председательства США в Арктическом совете, начавшегося в апреле 2015 г., стали экономическое развитие и улучшение условий жизни населения региона, безопасность морских путей, а также смягчение воздействия изменения климата на экосистему Арктики. Председательство в Совете рассматривается США в том числе как возможность продвижения собственной повестки дня в регионе и реализации положений Национальной стратегии в арктическом регионе (National Strategy for the Arctic Region) [United States Government, 2015].

Первая встреча старших должностных лиц под американским председательством состоялась 16–17 июня 2015 г. в Вашингтоне. На встрече была согласована повестка дня форума на предстоящие два года, а также рассмотрены пути дальнейшего «повышения эффективности, охвата и инклюзивности его деятельности» [Arctic Council, 2015]. Работа Комитета старших должностных лиц будет продолжена в октябре 2015 г.

Роль и место Арктического совета в политике северных государств

Приполярные государства рассматривают Арктический совет в качестве одного из основных механизмов взаимодействия в регионе. В официальных документах стран-членов Совет упоминается в контексте расширения взаимовыгодного сотрудничества в целях продвижения собственных интересов в регионе. Зачастую дается высокая оценка деятельности форума по ключевым элементам его традиционной повестки дня.

Россия

Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, а также разработанная на основе этого документа Стратегия развития арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. определяют в качестве стратегического приоритета государственной политики Российской Федерации в Арктике «укрепление на двусторонней основе и в рамках региональных организаций, в том числе Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона, добрососедских отношений России с приарктическими государствами, активизацию экономического, научно-технического, культурного взаимодействия, а также приграничного сотрудничества, в том числе в области эффективного освоения природных ресурсов и сохранения окружающей природной среды в Арктике» [Президент России, 2008а, 2008б].

Позицию России в отношении перспектив развития Арктического совета высказал 15 мая 2013 г. после министерской встречи в Кируне министр иностранных дел С. Лавров. Он отметил, что Совет находится на пути к превращению в межгосудар-

ственную организацию и позитивно оценил работу Совета по созданию практических механизмов борьбы с вызовами и угрозами, существующими в Арктике¹².

США

В Национальной стратегии США по арктическому региону, принятой в мае 2013 г., взаимодействие и участие в деятельности Арктического совета рассматривается как инструмент продвижения национальных интересов США в Арктике. В документе также отмечается важная роль принятых в рамках деятельности Совета Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике и Соглашения в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике в деле развития сотрудничества приарктических государств [President of the United States, 2013].

Следует отметить, что российские и американские концептуальные документы в области арктической политики уступают в детализации направлений и конкретных механизмов сотрудничества в том, что касается взаимодействия в рамках Арктического совета, аналогичным стратегиям Канады и Датского Королевства (Дания, Гренландия, Фарерские острова).

Дания

Арктическая стратегия Датского Королевства на период 2011–2020 гг., согласно тексту документа, базируется на положениях, изложенных в декларациях Арктического совета. Датское Королевство, в том числе от имени Гренландии, заявляет о своей приверженности международно-правовым нормам и механизмам разрешения споров, а также развитию международного сотрудничества в арктическом регионе, в том числе и в существенной степени в рамках Совета [European Commission, 2011].

Канада

Отражение данной тематики в канадской Стратегии внешней политики в Арктике также носит более сущностный и детальный характер. По каждому из четырех приоритетных направлений арктической внешней политики (осуществление суверенитета, экономическое и социальное развитие, охрана окружающей среды и совершенствование систем управления в регионе) упоминаются конкретные решения и документы Арктического совета, в том числе за авторством рабочих и экспертных групп. Так, помимо указания на важность Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике, документ содержит ссылки к работе Совета в таких сферах, как добыча полезных ископаемых на шельфе, защита морской среды, обеспечение безопасности судоходства, социально-экономическое благосостояние жителей Арктики и др. Внимание уделяется также мониторинговым докладом Совета, посвященным проблемам изменения климата. Канада заявляет о готовности развивать сотрудничество по всем направлениям повестки дня форума и рассматривает Арктический совет как один из инструментов обеспечения своего присутствия на Севере [Government of Canada, 2010].

В период председательства Канады в Арктическом совете наблюдалась активизация усилий в направлении развития повестки дня форума. В то же время на работу

¹² Арктический совет на пути к превращению в межгосударственную организацию — Сергей Лавров // ИТАР ТАСС. Режим доступа: <http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/545875> (дата обращения: 8.07.2014).

Совета оказывают влияние факторы глобальной геополитической конъюнктуры. Так, в связи с ситуацией вокруг Украины представители Канады вместе со своими коллегами из США бойкотировали заседание Целевой группы по организации действий по выбросам черной сажи и метана (TFVCM), прошедшее в Москве 14–16 апреля 2014 г. Данный факт говорит о том, что основные вызовы для деятельности Арктического совета носят геополитический, а не региональный характер.

Норвегия

Стратегия правительства Норвегии в отношении Крайнего Севера (Norwegian Government's High North Strategy) была опубликована в декабре 2006 г. [Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2006]. В конце 2014 г. опубликован доклад, посвященный арктической политике страны (Norway's Arctic Policy), содержащий описание основных направлений деятельности и приоритетов Норвегии в регионе [Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2014]. Позиция норвежского руководства основывается на верховенстве положений международного морского права как механизма регулирования отношений суверенитета на пространствах Северного ледовитого океана. Арктический совет рассматривается в качестве важной площадки, обеспечивающей международное сотрудничество и взаимодействие между арктическими державами. Согласно тексту доклада, сотрудничество с Россией как ближайшим соседом Норвегии является одним из важнейших направлений внешней политики страны в регионе, даже в условиях геополитической напряженности, связанной с конфликтом на Украине. Внимание уделяется и потенциальному участию в работе Совета неарктических государств, таких как Китай, Япония и Республика Корея. Норвежская сторона выступает за более активное вовлечение стран-наблюдателей в деятельность форума, в частности посредством организации встреч с министрами из этих государств.

Вызовы и проблемы на современном этапе развития Арктического совета

Несмотря на то что вопросы, обсуждающиеся в рамках Арктического совета, не носят политического характера, существуют ожидания относительно того, что форум, объединяющий представителей ведущих региональных и мировых держав, будет способствовать разрешению территориальных споров и противоречий, связанных с определением статуса проливов и морских путей, существующих между арктическими странами. На сегодняшний день, однако, существуют примеры влияния «неарктической» повестки дня на работу форума. В частности, во время встречи в Кируне 15 мая 2013 г. министры не смогли обойти тему сирийского конфликта. Украинская тематика, как отмечалось выше, отразилась на деятельности Целевой группы по организации действий по выбросам черной сажи и метана, а также на ряде других мероприятий в ходе канадского председательства (2013–2015 гг.).

Существует, таким образом, противоречие между ожиданиями относительно потенциальной роли форума, его тематической и региональной направленностью и его возможностями в текущем составе. Позитивная оценка текущей деятельности Арктического совета, содержащаяся в концептуальных документах стран-членов, равно как и отсутствие иных оснований для мирного разрешения территориальных споров, помимо Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., однако, не дает оснований ожидать значительного отклонения повестки дня Совета в сторону политической тематики.

В силу объективных причин многосторонние форумы не могут быть эффективной площадкой для разрешения двусторонних территориальных споров. Примером успешного двустороннего взаимодействия в этой сфере может служить Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане [Government of Norway, 2010].

Что касается геополитических угроз эффективной работе в рамках Арктического совета, то следует также иметь в виду состояние отношений между Россией и странами Запада. На нынешнем этапе, характеризующемся обострением противоречий в связи с конфликтом на Украине, уже сложились предпосылки к замораживанию сотрудничества. В этой связи представляется важным осознавать роль и «мандат» Совета, определенный в Оттавской декларации и включающий проблемы устойчивого развития и защиты окружающей среды, и использовать сложившийся за годы существования форума опыт бесконфликтного взаимодействия по наиболее важным проблемам региона.

Несмотря на очевидное влияние украинских событий на общую атмосферу сотрудничества в рамках Арктического совета, взаимодействие по многим ключевым направлениям не было заморожено. Напротив, налицо очевидный прогресс института — продолжается активная деятельность шести рабочих и четырех целевых групп, функционирует постоянный секретариат, запущен механизм финансирования проектов Арктического совета. В этой связи трудно не согласиться с позитивной оценкой деятельности Совета в столь сложный с точки зрения геополитической обстановки период (см., например, [Загорский, 2015]).

Еще одной актуальной для Арктического совета проблемой является вопрос расширения числа наблюдателей. На встрече в Кируне было принято решение о принятии в качестве наблюдателей при Совете ряда стран: Китая, Индии, Италии, Республики Корея, Японии и Сингапура. Данное решение отчасти отражает наблюдающуюся в последние десятилетия тенденцию к усилению роли стран Азиатско-Тихоокеанского региона, в особенности Китая, в мировой политике и экономике. Естественно и то, что подобное изменение баланса сил на мировой арене должно сопровождаться соответствующими институциональными переменами. Однако Арктический совет, представляя собой в существенной степени региональный форум, может столкнуться с угрозой «размывания» структуры членства, а впоследствии и повестки дня.

Амбиции неарктических стран относительно участия в международных процессах в арктическом регионе исходят из восприятия Арктики (по аналогии с Антарктикой) как общего наследия всего человечества. В то же время позиция, изложенная в докладе старших должностных лиц к министерской встрече в Нууке, согласно которой все решения в рамках Арктического совета являются исключительной прерогативой восьми стран-членов, свидетельствует о намерении арктических государств не допускать более активного участия стран-наблюдателей в процессе принятия решений в рамках Совета. Таким образом, поддержание статус-кво в отношении числа, состава и полномочий наблюдателей, предпосылки к чему содержатся в документах Совета, представляется наиболее вероятным в среднесрочной перспективе.

До сих пор межгосударственные объединения не участвовали в работе Совета. Несмотря на это, существует значительное пересечение сферы интересов и опыт совместной работы Арктического совета и Европейского союза, в частности, в рамках проекта «Северное измерение». Однако включение в число наблюдателей Европейского союза, отложенное на саммите в Кируне, представляет опасность, прежде всего, для

организаций народов Севера, входящих в число постоянных членов Совета. Подобная перспектива может открыть дорогу в Совет еще большему числу межгосударственных объединений и организаций и существенно снизить их нынешний потенциал влияния на решения форума.

Основные тенденции в процессе развития Арктического совета

Подводя итог рассмотрению деятельности Арктического совета, можно отметить ряд закономерностей в его развитии. Тенденция к усилению институционализации Арктического совета наблюдается с момента его образования в 1996 г. и не ослабевает до сих пор. Фактически одним из побудительных мотивов Оттавской декларации, положившей начало Совету, было стремление к институциональному закреплению механизмов сотрудничества, созданных в рамках Стратегии защиты окружающей среды Арктики в 1991 г. В дальнейшем структура Совета расширялась, создавались новые рабочие группы, был расширен формат встреч, увеличивалось количество и качество взаимодействий между всеми его элементами. Деятельность рабочих групп приняла постоянный и долгосрочный характер. Все эти изменения потребовали создания постоянного секретариата. Таким образом, на сегодняшний день структура органов Совета и модель взаимодействия между ними существенным образом отличаются от характерной для неформальных форумов, исполняющих функции глобального управления («Группа восьми», «Группа двадцати»). Очевидно, что расширение повестки дня, в особенности с учетом создания Арктического экономического совета, обусловит дальнейшее расширение институциональной структуры Совета.

Еще одной закономерностью является относительная стабильность повестки дня Арктического совета, концентрирующейся на вопросах защиты окружающей среды, сотрудничества в поиске и спасении, развитии человеческого капитала северных территорий. Учитывая долгосрочный характер стоящих перед арктическими странами задач, подобная стабильность и преобладание тематики форума от председательства к председательству представляется рациональной. В то же время повестка дня развивается не за счет добавления элементов, а за счет поиска новых аспектов уже рассматриваемых проблем, а также новых измерений сотрудничества. Так, обсуждение экономической тематики и привлечение делового сообщества в рамках работы экономического совета может позитивно сказаться на деятельности Арктического совета по традиционному приоритету развития человеческого капитала в регионе.

Арктический совет сочетает в себе региональные и глобальные черты. С одной стороны, его узкорегionalная направленность и ограниченное членство говорят о нем как о региональном форуме. Однако, учитывая важность Арктики с точки зрения влияния на мировой климат, международную торговлю, а также стратегическое значение региона и совокупную экономическую и военную мощь вовлеченных государств, можно констатировать глобальную роль Совета. В то же время, принимая во внимание глобальный характер интересов арктических государств, именно политические противоречия, не имеющие отношения к региону Арктики (в частности, обострение отношений между Россией и западными странами, связанное с украинским конфликтом), несут наибольшие риски для дальнейшего функционирования Арктического совета.

Тем не менее работа Совета продолжается. Несмотря на то что на сегодняшний день он не способен ответить на некоторые вызовы политического характера, имеющие место в Арктике, такие как территориальные споры и конфликт вокруг припо-

лярных акваторий, позитивная повестка дня способствует созданию атмосферы сотрудничества и конструктивного взаимодействия в регионе. В этой связи заключение юридически обязывающих соглашений (Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике, Соглашения в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике) следует рассматривать как несомненный успех формата взаимодействия, предложенного Арктическим советом. Не ставя цели разрешения политических конфликтов, сложившаяся модель «института регионального управления» формирует основу для эффективного разрешения актуальных для Арктики экологических, социально-экономических и гуманитарных проблем.

Литература

Арктический совет (2004b) Рейкьявическая декларация. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/32-4th-ministerial-meeting-in-reykjavik-iceland-2004?download=1836:reykjavik-declaration-russian> (дата обращения: 07.07.2014).

Арктический совет (2011a) Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/20-main-documents-from-nuuk?download=75:arctic-search-and-rescue-agreement-russian> (дата обращения: 07.07.2014).

Арктический совет (2012) Круг ведения Секретариата Арктического совета. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/118-deputy-ministers-meeting-stockholm-15-may-2012?download=515:terms-of-reference-russian> (дата обращения: 07.07.2014).

Загорский А. (2015) Шаг назад или шаг вперед? Министерская встреча Арктического совета в Икалуите. Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=5806#top-content (дата обращения: 08.07.2015).

Президент России (2008a) Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу. Режим доступа: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html> (дата обращения: 07.07.2014).

Президент России (2008b) Стратегия развития арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. Режим доступа: http://www.minregion.ru/uploads/attachment/documents/2013/03/200313/200313_2.doc (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (1996) Declaration on the Establishment of the Arctic Council. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations?download=13:ottawa-declaration> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (1998a) Arctic Council Rules of Procedure. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/document-archive/category/4-founding-documents?download=1894:arctic-council-updated-rules-of-procedure> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (1998b) The Iqaluit Declaration. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/35-1st-ministerial-meeting-in-iquait-canada-1998?download=159:iquait-declaration> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2000a) Arctic Council Action Plan to Eliminate Pollution of the Arctic. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/document-archive/category/315-6-arctic-council-action-plan-acap?download=1121:acap> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2000b) Barrow Declaration. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations?download=18:barrow-declaration-2000> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2002a) Report of Senior Arctic Officials to the Arctic Council Ministers. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/33-3rd-ministerial-meeting-in-inari-finland-2002?download=1306:sao-report> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2002b) Inari Declaration. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations?download=17:inari-declaration-2002> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2004a) Report of Senior Arctic Officials to Ministers at the Fourth Arctic Council Ministerial Meeting. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/32-4th-ministerial-meeting-in-reykjavik-iceland-2004?download=1373:sao-report-reykjavik> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2006a) Report of Senior Arctic Officials to Ministers at the Fifth Arctic Council Ministerial Meeting. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/382-reports?download=1376:sao-report-2006> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2006b) Salekhard Declaration. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/31-5th-ministerial-in-salekhard-russia?download=1374:salekhard-ac-declaration> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2009a) Meeting of Senior Arctic Officials Final Report. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/40-sao-meeting-copenhagen-november-2009?download=167:sao-report-copenhagen-april-2009> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2009b) Tromsø Declaration. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/40-sao-meeting-copenhagen-november-2009?download=167:sao-report-copenhagen-april-2009> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2011b) Nuuk Declaration. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations?download=37:nuuk-declaration-2011> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2011c) Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/20-main-documents-from-nuuk?download=76:sao-report-to-the-ministers> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2013a) Kiruna Declaration. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting?download=1757:kiruna-declaration-final-signed-version> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2013b) Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting?download=1792:agreement-on-cooperation-on-marine-oil-pollution-preparedness-and-response-in-the-arctic-signed-version-with-appendix> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2013c) Vision for the Arctic. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting?download=1749:kiruna-vision-for-the-arctic> (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2013d) Development for the People of the North: The Arctic Council Program during Canada's Chairmanship 2013–15. Режим доступа: http://www.arctic-council.org/images/PDF_attachments/Canadian_Chairmanship/Canadian_Chairmanship_Programme_2013-2015_Brochure_Oct_2013.pdf (дата обращения: 07.07.2014).

Arctic Council (2015) First meeting of SAOs during U.S. Chairmanship. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/our-work/8-news-and-events/109-first-meeting-of-saos-during-u-s-chairmanship> (дата обращения: 08.07.2015).

Arctic Environmental Protection Strategy (1991) Declaration on the Protection of Arctic Environment. Режим доступа: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/4-founding-documents?download=53:aeps> (дата обращения: 07.07.2014).

European Commission (2011) Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011–2020. Режим доступа: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/mss-denmark_en.pdf (дата обращения: 08.07.2014).

Government of Canada (2010) Statement on Canada's Arctic Foreign Policy. Режим доступа: http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/assets/pdfs/canada_arctic_foreign_policy-eng.pdf (дата обращения: 08.07.2014).

Government of Norway (2010) Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean. Режим доступа: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/folkerett/avtale_engelsk.pdf (дата обращения: 7.07.2014)

Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2006) The Norwegian Government's High North Strategy. Режим доступа: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/strategien.pdf> (дата обращения: 08.07.2015)

Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2014) Norway's Arctic policy. Режим доступа: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/nord/nordkloden_en.pdf (дата обращения: 8.07.2015).

President of the United States (2013) National Strategy for the Arctic Region. Режим доступа: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf (дата обращения: 8.07.2014).

United States Government (2015) U.S. Chairmanship of the Arctic Council. Режим доступа: <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/arc/uschair/index.htm> (дата обращения: 8.07.2015).

Arctic Council as a Regional Governance Institution

A. Sakharov

Andrei Sakharov – Junior researcher at the Global Governance Research Centre of the International Organisations Research Institute, National Research University Higher School of Economics; 20, Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: agsakharov@hse.ru

Abstract

The Arctic Council plays a vital role in the regional international relations system. It acts as a core cooperation mechanism for the Arctic states, which allows them to coordinate their efforts across a number of issue areas. Such cooperation between state and non-state actors is needed because of harsh climate conditions, a high degree of inaccessibility, underdeveloped infrastructure and difficult overall economic situation, aggravated by problems specific to indigenous communities. The article analyzes the history, evolution and transformation of the Arctic Council, tracing the progress of its institutionalization to determine its effectiveness in addressing the most pressing regional issues, such as climate change, economic development, waterways security and safety, as well as the delimitation of the Arctic Ocean. Drawing on national documents and official statements, the article also provides information on the official positions of the “Arctic Five” countries (Canada, Denmark, Norway, Russia and the United States) on their involvement in the Arctic Council as well as their views on the future of such collaboration and the forum’s potential institutionalization. The institutionalization trend has pervaded the Arctic Council’s agenda since the first ministers’ meeting in 1996. Despite several members’ reluctance to see the council as a new universal international organization responsible for dealing with the full spectrum of Arctic issues, this goal was a principle motivation behind the transformation of the 1991 Arctic Environmental Protection Strategy into the full-fledged international forum. The principal limitations of the Arctic Council lie outside of the institution’s agenda and scope. Geopolitical differences and conflicts that do not directly relate to the Arctic region, such as the conflict in Ukraine, can potentially disrupt the council’s activities. However, despite these difficulties, the forum’s concrete and depoliticized agenda facilitates cooperation among the states, which continue to engage on non-political, yet nonetheless prominent, Arctic issues.

Key words: Arctic, Arctic council, international cooperation, regional governance

References

Arctic Council (1996) *Declaration on the Establishment of the Arctic Council*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations?download=13:ottawa-declaration> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (1998a) *Arctic Council Rules of Procedure*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/document-archive/category/4-founding-documents?download=1894:arctic-council-updated-rules-of-procedure> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (1998b) *The Iqaluit Declaration*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/35-1st-ministerial-meeting-in-iqaluit-canada-1998?download=159:iqaluit-declaration> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2000a) *Arctic Council Action Plan to Eliminate Pollution of the Arctic*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/document-archive/category/315-6-arctic-council-action-plan-acap?download=1121:acap> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2000b) *Barrow Declaration*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations?download=18:barrow-declaration-2000> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2002a) *Report of Senior Arctic Officials to the Arctic Council Ministers*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/33-3rd-ministerial-meeting-in-inari-finland-2002?download=1306:sao-report> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2002b) *Inari Declaration*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations?download=17:inari-declaration-2002> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2004a) *Report of Senior Arctic Officials to Ministers at the Fourth Arctic Council Ministerial Meeting*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/32-4th-ministerial-meeting-in-reykjavik-iceland-2004?download=1373:sao-report-reykjavik> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2004b) *Reykjavik Declaration*. Available at: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/89> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2006a) *Report of Senior Arctic Officials to Ministers at the Fifth Arctic Council Ministerial Meeting*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/382-reports?download=1376:sao-report-2006> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2006b) *Salekhard Declaration*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/31-5th-ministerial-in-salekhard-russia?download=1374:salekhard-ac-declaration> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2009a) *Meeting of Senior Arctic Officials Final Report*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/40-sao-meeting-copenhagen-november-2009?download=167:sao-report-copenhagen-april-2009> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2009b) *Tromsø Declaration*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/40-sao-meeting-copenhagen-november-2009?download=167:sao-report-copenhagen-april-2009> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2011a) *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*. Available at: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/531> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2011b) *Nuuk Declaration*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations?download=37:nuuk-declaration-2011> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2011c) *Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/20-main-documents-from-nuuk?download=76:sao-report-to-the-ministers> (accessed 07 July 2015).

Arctic Council (2012) *Terms of Reference of the Arctic Council Secretariat*. Available at: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/800> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2013a) *Kiruna Declaration*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting?download=1757:kiruna-declaration-final-signed-version> (accessed 07 July 2014).

Arctic Council (2013b) *Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting?download=1792:agreement-on-cooperation-on-marine-oil-pollution-preparedness-and-response-in-the-arctic-signed-version-with-appendix> (accessed 08 July 2014).

Arctic Council (2013c) *Vision for the Arctic*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/425-main-documents-from-kiruna-ministerial-meeting?download=1749:kiruna-vision-for-the-arctic> (accessed 07 July 2015).

Arctic Council (2013d) *Development for the People of the North: The Arctic Council Program during Canada's Chairmanship (2013-15)*. Available at: http://www.arctic-council.org/images/PDF_attachments/Canadian_Chairmanship/Canadian_Chairmanship_Programme_2013-2015_Brochure_Oct_2013.pdf (accessed 08 July 2015).

Arctic Council (2015) *First meeting of SAOs during U.S. Chairmanship*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/our-work/2/8-news-and-events/109-first-meeting-of-saos-during-u-s-chairmanship> (accessed 08 July 2015).

Arctic Environmental Protection Strategy (1991) *Declaration on the Protection of Arctic Environment*. Available at: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/4-founding-documents?download=53:aepe> (accessed 07 July 2015).

European Commission (2011) *Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011– 2020*. Available at: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/files/docs/mss-denmark_en.pdf (accessed 08 July 2015).

Government of Canada (2010) *Statement on Canada's Arctic Foreign Policy*. Available at: http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/assets/pdfs/canada_arctic_foreign_policy-eng.pdf (accessed 08 July 2015).

Government of Norway (2010) *Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean*. Available at: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/folkerett/avtale_engelsk.pdf (accessed 07 July 2015).

Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2006) *The Norwegian Government's High North Strategy*. Available at: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/strategien.pdf> (accessed 08 July 2015).

Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2014) *Norway's Arctic policy*. Available at: https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/nord/nordkloden_en.pdf (accessed 08 July 2015).

President of the United States (2013) *National Strategy for the Arctic Region*. Available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf (accessed 07 July 2015).

Prezident Rossii (2008a) Osnovy gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii v Arktike na period do 2020 goda i dalneishuyu perspektivu. [*Fundamentals of the Russian Federation's Policy in the Arctic for the Period up to 2020 and beyond*]. Available at: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html> (accessed 07 July 2014).

Prezident Rossii (2008b) Strategia razvitiya arkticheskoy zony Rossiyskoy Federatsii i obespecheniya natsionalnoy bezopasnosti na period do 2020 goda [*Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation and National Security Efforts for the period up to 2020*]. Available at: http://www.minregion.ru/uploads/attachment/documents/2013/03/200313/200313_2.doc (accessed 07 July 2015).

United States Government (2015) *U.S. Chairmanship of the Arctic Council*. Available at: <http://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/arc/uschair/index.htm> (accessed 08 July 2015).

Zagorskij A. Shag nazad ili shag vpered? Ministerskaja vstrecha Arkticheskogo soveta v Ikaluite [*A Step Back or a Step Forward? Arctic Council Iqaluit ministerial meeting*]. Available at: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=5806#top-content (accessed 08 July 2015).