

Участие России в работе Арктического совета

Э. Чейтер

Чейтер Эндрю — доцент, Школа гуманитарных наук, Колледж Университета Брешии; 1285 Western Road, London, Ontario, N6G 1H2, Canada; E-mail: achater@uwo.ca

В результате российского вмешательства в украинский политический кризис в феврале 2014 г. отношения России со странами Запада резко осложнились. В данной статье автор анализирует, как подобные изменения в отношениях стран сказались на работе Арктического совета. Арктический совет представляет собой международный институт, включающий восемь государств, располагающихся в арктическом регионе: Канаду, Данию, Финляндию, Исландию, Норвегию, Россию, Швецию и США. Кроме того, членами Арктического совета являются шесть организаций коренных жителей Севера. В задачи института входят защита окружающей среды Арктики и содействие устойчивому развитию в регионе.

В настоящее время в средствах массовой информации широко обсуждается степень воздействия внешней политики России на эффективность исполнения Советом функций регионального управления. С одной стороны, высказываются мнения о том, что деятельность Совета не была затронута крымскими событиями, с другой, некоторые наблюдатели указывают на возникающие затруднения, с которыми сталкивается институт. В рамках настоящего исследования предпринимается попытка разрешения данного спора на основе результатов эмпирических наблюдений за деятельностью России в рамках Совета. Данные указывают на то, что охлаждение российско-американских отношений не оказало непосредственного влияния на работу Арктического совета. Для описания характера взаимодействия России с институтом в исследовании используется дескриптивная статистика по трем периодам (1998–2000, 2007–2009 и 2013–2015 гг.). В частности, рассматриваются участие России во встречах Совета и финансирование иницированных институтом проектов. Результаты анализа свидетельствуют о постепенной интенсификации участия России в работе Арктического совета¹.

Ключевые слова: глобальное управление; региональное управление в Арктике; международные отношения в Арктике; Арктический совет; Россия

Каким образом события вокруг Крыма скажутся на системе регионального управления в Арктике? «Холодная война», характеризовавшаяся идеологическим антагонизмом двух сверхдержав, обуславливала практическую невозможность циркумполярного сотрудничества. Однако с распадом Советского Союза и падением коммунистической системы международные отношения значительно улучшились. В 1996 г. арктические страны, в том числе Россия, создали Арктический совет — основной институт сотрудничества и коллективного управления в регионе. В 2014 г. Россия присоединила Крым, спровоцировав наиболее острый со времени окончания «холодной войны» кризис в двусторонних отношениях с Соединенными Штатами. США и их союзники впоследствии ввели экономические санкции против России. В то же время — вне фокуса общественного внимания — Россия и США продолжают оставаться членами Арктического

¹ Статья поступила в редакцию в марте 2016 г.

Перевод выполнен А.Г. Сахаровым, научным сотрудником Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

совета. В данной работе проводится анализ влияния ухудшения отношений России с западными государствами на работу Совета. Несмотря на снижение числа открытых проявлений поддержки Совета после событий 2014 г., Россия принимает деятельное участие в его работе в еще большей степени, чем раньше. Кризис двусторонних отношений России и США не оказал непосредственного влияния на сотрудничество в рамках Арктического совета, что позволяет говорить о возможности избежать новой «холодной войны». Для определения характера взаимодействия России с Арктическим советом в данной работе используется дескриптивная статистика.

Что же представляет собой Арктический совет? Это международный институт, включающий восемь государств, располагающихся в арктическом регионе: Канаду, Данию, Финляндию, Исландию, Норвегию, Россию, Швецию и США. Кроме того, в состав Совета входят шесть организаций коренных жителей Севера, в совокупности представляющие 659 тыс. человек из всех государств Совета за исключением Исландии. Среди этих групп (также называемых постоянными участниками) Арктический совет атабасков, Международная ассоциация алеутов, Международный совет гвичинов, Циркумполярный совет инуитов, Совет саамов, а также Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (АКМНСС и ДВ РФ). В состав Совета также входят 32 наблюдателя, в том числе 12 стран, в частности Великобритания, Китай, Франция и др. Внутри института функционируют также Арктический экономический совет, три целевые и две экспертные группы. Основной задачей Совета, в соответствии с Икалуитской декларацией 1998 г., является создание условий для развития сотрудничества, координации и взаимодействия между арктическими странами при участии сообществ коренных народов Арктики по общим проблемам региона, в частности в вопросах устойчивого развития и охраны окружающей среды в Арктике. Совет может рассматривать любые вопросы, за исключением военной безопасности². Тем не менее на практике он исполняет функции регионального управления в вопросах охраны окружающей среды и устойчивого развития. Как правило, Совет проводит исследования по вопросам безопасности окружающей среды и человека, и по их итогам дает рекомендации для государств. Институт недавно завершил работу по стимулированию экономического развития в Арктике, однако эта работа представляет собой лишь небольшую часть деятельности Совета. В прошлом международные соглашения и официальная политика не входили в компетенцию Совета. Тем не менее на сегодняшний день под эгидой Совета заключены два международных соглашения, по поиску и спасению в Арктике и ликвидации разливов нефти.

Данная статья представляет собой попытку расширить круг научной литературы о деятельности Арктического совета. Большая часть источников фокусируется на роли Совета в региональном управлении (в качестве института, содействующего проведению исследований, или органа «мягкого права»). Среди них работы политического консультанта Терри Фенге [Fenge, 2012, p. 64], политолога Роба Хьюберта [Huebert, 1998, p. 56], международного адвоката Тимо Койвуровы [Koivurova, Heinamaki, 2006, p. 104], а также политологов Олава Шрама Стокке [Stokke, 2007, p. 10] и Орана Янга [Young, 2005, p. 13–14]. В данной статье рассматривается влияние общего контекста международных отношений на исполнение Арктическим советом функций регионального управления с учетом относительного вклада каждой страны-члена.

В рамках данного исследования также предпринимается попытка разрешить ряд противоречий, которые существуют в материалах СМИ, посвященных деятельности Арктического совета. В последнее время в СМИ преобладает точка зрения, согласно

² The Iqaluit Declaration. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat, 1998.

которой Россия и США движутся к новой «холодной войне» [Barnard, Shoumali, 2015], так как недавние события «фактически положили конец периоду партнерства и сотрудничества между Россией и Западом» [Trenin, 2014]. В то же время в ряде СМИ отмечалось, что Россия по-прежнему участвует в деятельности Совета, и международные отношения в регионе сохраняют позитивную динамику, поскольку сотрудничество в рамках Совета продолжается [Bell, 2015]. Другие, однако, утверждали, что ухудшение отношений уже негативно сказалось на функционировании Совета, в особенности в части, касающейся посещения членами делегаций ряда встреч рабочих органов института [Exner-Pirot, 2015]. В данной работе предпринимается попытка объяснить характер отношений России с западными странами и оценить противоречивые сообщения об их влиянии на деятельность Арктического совета. Результаты проведенного анализа свидетельствуют о том, что Россия продолжает активное участие в работе Совета, несмотря на возникновение новых очагов напряженности в региональных отношениях и тревогу в СМИ.

Статья состоит из трех частей. В первой части рассматриваются функции Арктического совета, во второй описывается методология исследования, а в третьей проводится анализ участия России в деятельности Совета на трех различных временных отрезках.

В работе предпринята попытка системного анализа характера участия России в Арктическом совете и его влияния на функционирование института. Выявление причин выбора конкретных моделей вовлеченности России в рамках Арктического совета не входило в круг рассматриваемых в рамках данной работы вопросов. Эти вопросы требуют дальнейшего изучения. В Заключении анализируется несколько конкурирующих теорий, объясняющих изменения в поведении России в Совете в различные периоды, однако для выявления наиболее точной из этих теорий также требуются дополнительные исследования.

Функции Арктического совета

Для понимания закономерностей деятельности России в рамках Совета необходимо рассмотреть модель функционирования института. Председательство в Совете ротится между государствами-членами каждые два года. Первой страной-председателем была Канада (1996–1998 гг.), затем США (1998–2000 гг.), Финляндия (2000–2002 гг.), Исландия (2002–2004 гг.), Россия (2004–2006 гг.), Норвегия (2007–2009 гг.), Дания (2009–2011 гг.) и Швеция (2011–2013 гг.). Соединенные Штаты Америки председательствуют с 2015 по 2017 г., после второго председательства Канады с 2013 по 2015 г. Страна-председатель отвечает за организацию встреч и определение общих тем работы института. Каждый двухлетний период представляет собой особый этап в истории Совета, поскольку приоритеты и проекты претерпевают определенные изменения с каждым новым председательством. Работа в рамках Арктического совета организована в виде проектов. Государства и организации – постоянные члены спонсируют те проекты, в которых они хотели бы принимать участие. Спонсоры вырабатывают общее видение проекта, определяют цели, конкретные характеристики и результаты, разрабатывают план работы, а также финансирования проекта. Проекты могут включать экологическую оценку, базы данных исходной информации, переговоры о заключении международного соглашения или принятие плана действий. Рабочие группы ответственны за непосредственную реализацию проектов. В настоящее время действуют шесть таких групп: Рабочая группа по устранению загрязнения Арктики (ACAP); Рабочая группа

по реализации программы арктического мониторинга и оценки (АМАР); Рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны (CAFF); Рабочая группа по предупреждению, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций (EPPR); Рабочая группа по защите арктической морской среды (PAME); Рабочая группа по устойчивому развитию в Арктике (SDWG). Работа над проектами ведется годами. Тем не менее за период одного председательства, как правило, удается достичь результатов, заявленных в качестве главной цели того или иного проекта. Решения Арктического совета принимаются на основе консенсуса; проект должен быть поддержан всеми государствами, чтобы перейти в стадию реализации. Заседания Совета проходят три раза в год. На них обсуждается прогресс по каждому из текущих проектов и утверждаются новые. Как правило, повестка дня заседания состоит из 12 пунктов. Постоянный секретариат, созданный в 2013 г., помогает Совету в его работе.

Методология

Предметом анализа в рамках данной статьи является корреляция между уровнем взаимодействия России с Арктическим советом и характером ее отношений с западными странами. Таким образом, более ранний период участия России в деятельности института противопоставляется активности страны на современном этапе с целью продемонстрировать влияние недавних провокационных действий России на функционирование Совета. Независимой переменной является состояние отношений России с Западом, данные о которых взяты из сообщений средств массовой информации. Зависимая переменная — взаимодействие России с Советом. В частности, в статье рассмотрены три периода функционирования Арктического совета: 1998–2000 гг., 2007–2009 гг. и 2013–2015 гг. Каждый из этих коротких периодов охватывает срок председательства одной страны, в который завершается определенный набор проектов и мероприятий. Целесообразно изучить период 1998–2000 гг., поскольку это был первый временной отрезок, в течение которого Совет завершил субстантивные работы по проектам, начатым независимо от принятых в рамках Стратегии охраны окружающей среды Арктики. Арктический совет был основан в 1996 г. Стратегия охраны окружающей среды Арктики была институтом-предшественником Арктического совета. Период 2013–2015 гг. представляет интерес, поскольку он охватывает недавний кризис в отношениях России со странами Запада. И хотя этот период завершился совсем недавно, на основе имеющихся о нем данных, включающих полный набор проектов, мероприятий и приоритетов, можно сделать ряд важных выводов. Период 2007–2009 гг. рассматривается, поскольку представляет собой центральный отрезок в истории Совета. В это время наблюдался значительный международный интерес к деятельности Арктического совета в связи с поступлением новой информации об угрозе изменения климата в регионе³, а также ресурсном потенциале Арктики [Bird, 2008]. Эти периоды также подходят для изучения, так как по ним имеется достаточно полный набор документов. Кроме того, Совет последовательно собирал информацию о своей деятельности в эти периоды, что позволяет провести системное сравнение. В то же время документы за период 2004–2006 гг., когда Россия председательствовала в Совете, не были доступны, что не позволило рассмотреть его в рамках данного исследования.

Зависимая переменная — взаимодействие России с Советом — состоит из трех отдельных показателей. Во-первых, это количество проектов, финансируемых Росси-

³ См.: Arctic Climate Impact Assessment: Impacts of a Warming Climate. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004. P. 10.

ей, по сравнению с другими членами Совета, что демонстрирует уровень поддержки института со стороны России. Этот показатель представляется значимым, поскольку спонсорство проекта является основным способом участия и проявления лидерства государства в рамках деятельности Совета. Спонсорство проекта является важным способом взаимодействия с Советом, поскольку именно посредством исполнения проектов Совет реализует свои функции регионального управления. В то же время этот показатель несовершенен, поскольку не учитывает качество проектов, финансируемых Россией. Стоимость реализации одних проектов оценивается в несколько тысяч долларов, тогда как другие могут стоить более 10 млн долл. Спонсирование нескольких высококачественных проектов может свидетельствовать о большей приверженности целям Совета, чем участие в реализации большого количества низкокачественных или непродуманных инициатив. Системная оценка качества проектов выходит за рамки данного исследования. В данной статье кратко рассматривается характер проектов, спонсируемых государствами, в частности, служили ли они реализации внутренних или международных целей. Рассмотрение характера проектов позволяет оценить, использует ли Россия Совет для осуществления взаимодействия с другими странами-членами. Основными источниками этих данных являются отчеты старших должностных лиц, которые Совет публикует каждые два года. Эти документы предоставляют отчет о деятельности Совета в течение двух лет. Они содержат достаточно полный перечень проектов и их спонсоров. Недостатком этого источника данных является то, что информация в докладах старших должностных лиц может быть неполной. Тем не менее они дают достаточное представление о деятельности Арктического совета.

Вторым показателем является количество делегатов, посланных Россией для участия в заседаниях Совета, что демонстрирует уровень взаимодействия России с институтом. Использование этого показателя является целесообразным, поскольку изменяющееся число делегатов может свидетельствовать о сомнениях российского руководства в необходимости поддерживать свое участие в институте на прежнем уровне. Численность делегаций иллюстрирует способность стран участвовать во всех аспектах работы Совета. Недостаток данного показателя заключается в том, что отправка больших делегаций не обязательно в полной мере коррелирует с уровнем институциональной вовлеченности. Так, Швеция, как правило, посылает относительно небольшие делегации (как страна с небольшим населением), однако лишь немногие наблюдатели усомнятся в приверженности этой страны целям и принципам Арктического совета. Основными источниками данных по этому показателю являются полные списки членов делегаций, публикуемые секретариатом Совета.

Третий показатель — это количество комментариев, сделанных представителями России на заседаниях Совета. Данный параметр позволяет измерить уровень участия в непосредственной деятельности института и демонстрирует влияние России в рамках Арктического совета. Он также показывает, участвует ли страна во всех мероприятиях в рамках института Совета или же в меньшем числе приоритетных проектов. В то же время источником информации по данному показателю являются протоколы встреч. Они могут не отражать всего, что говорится во время заседания Совета. Это обстоятельство может сказаться на качественной стороне рассматриваемого показателя. Кроме того, большое количество комментариев не обязательно является показателем конструктивного взаимодействия. Они также могут задерживать работу Совета. Тем не менее количество комментариев дает представление об интенсивности взаимодействия с Советом. Еще одним недостатком показателя является то, что протоколы встреч подвержены редакции со стороны представителей стран-членов и, таким образом, могут быть неточ-

ными. Тем не менее они являются единственным источником данных по этой информации, так как видео или стенограммы предыдущих заседаний Совета недоступны⁴.

Участие России в Арктическом совете

1998–2000

Отношения между Россией и странами Запада улучшились в период 1998–2000 гг., особенно по сравнению с враждебностью, наблюдавшейся в период «холодной войны». Желание улучшить отношения с Россией и иметь возможность решать важные экологические вопросы являлось одним из мотивов, который привел государства к созданию Арктического совета [English, 2013]. Политики надеялись, что сотрудничество по вопросам охраны окружающей среды способствует развитию доверия между Россией и Западом. Однако напряженность в отношениях сохранялась, в частности в связи с такими вопросами, как расширение НАТО и боевые действия в бывшей Югославии. В 1990-е годы российский ВВП сократился вдвое в результате тяжелейшей рецессии [Curtis, 1996]. Тем не менее Россия и Запад были в состоянии сотрудничать по вопросам международного управления впервые со времен Второй мировой войны.

Арктический совет был новой организацией, которая до тех пор не раскрыла свой потенциал на международной арене. Соединенные Штаты председательствовали в период 1998–2000 гг. Большая часть предыдущего, канадского, председательства была посвящена разработке правил, процедур и мандатов различных органов Совета, а также интеграции деятельности института в работу более ранней организации, Стратегии охраны окружающей среды Арктики. В период председательства США Совет провел четыре заседания (в мае 1999 г. в Анкоридже, Аляска; в ноябре 1999 г. в Вашингтоне; в апреле 2000 г. в Фэрбенксе, Аляска; и в октябре 2000 г. в Барроу, Аляска).

Таблица 1. Россия и Арктический совет, 1998–2000 гг.

Страна	Комментарии	Пункты повестки дня	Средняя численность делегации	Кол-во спонсируемых проектов
Канада	62	29	16	7
Дания	25	20	6,5	2
Финляндия	21	18	5,5	3
Исландия	30	19	2,5	2
Норвегия	56	32	7,75	10
Швеция	22	15	2	1
США	24	18	37,5	7
Россия	21	18	4,75	4

Источник: составлено автором.

Примечания.

В колонке «Комментарии» отражено общее количество комментариев каждой государственной делегации на всех заседаниях Совета в период 1998–2000 гг.

⁴ Перечень используемых документов представлен в Приложении.

В колонке «*Пункты повестки дня*» указано общее число пунктов повестки дня, по которым были сделаны комментарии на всех заседаниях Совета в период 1998–2000 гг.

Колонка «*Средняя численность делегации*» показывает среднюю численность государственных делегаций на всех заседаниях Совета в период 1998–2000 гг.

Колонка «*Количество спонсируемых проектов*» отражает общее количество проектов, финансируемых каждой страной – членом Совета в период 1998–2000 гг.

Как видно из табл. 1, уровень участия России в Совете вполне сопоставим с другими странами-членами в период 1998–2000 гг. Россия выступала с комментариями на встречах Совета примерно столько же, сколько и делегации других государств, за исключением Норвегии и Канады. Аналогично численность российской делегации вполне сопоставима с северными странами. Россия была спонсором меньшего количества проектов, чем Канада, Норвегия и США, однако большего, чем Дания, Финляндия, Исландия и Швеция. В целом, если допустить, что все члены Совета равны, уровень участия России схож со странами Северной Европы на фоне улучшения отношений после «холодной войны».

С точки зрения качества участия Россия больше внимания обращала на проекты, которые могли принести выгоду непосредственно ей, чем на инициативы с большим числом международных бенефициаров. Совет финансировал ряд проектов, которые принесли пользу всем арктическим странам, например, в таких сферах, как оленеводство, судоходство, телемедицина, а также борьба с изменением климата и лесное хозяйство. Проекты, финансируемые Россией, реализовывались на территории страны и были сфокусированы на защите биоразнообразия и борьбе с распространением загрязняющих веществ. Исключением является то, что Россия предложила возглавить рабочую группу по сохранению арктической флоры и фауны. Россия получила финансирование других членов Совета для реализации природоохранных проектов. Например, Норвегия предоставила средства в рамках «региональной программы действий» по биоразнообразию. Кулуарно высказывались сомнения в том, что Россия использовала средства Совета по назначению, в связи с высоким уровнем коррупции в стране [Chater, 2015]. В целом в этот период Россия сосредоточилась на небольшом числе внутренних проектов с зачастую сомнительными результатами.

2007–2009

Отношения России со странами Запада несколько ухудшились в начале 2000-х годов, однако не вернулись к состоянию «холодной войны». Владимир Путин стал президентом России в 2000 г. Проводимая им политика в целом отличалась большей, по сравнению с администрацией Бориса Ельцина, степенью антагонизма по отношению к Соединенным Штатам. Так, в 2007 г. Россия приостановила участие в Договоре об обычных вооруженных силах в Европе [Kugeev, 2015]. В соответствии с этим договором 1990 г. значительная часть российских сил в европейской части страны была отведена дальше от границы, что стало важным шагом на пути к окончанию «холодной войны» и устранению военной угрозы в Европе.

К 2007 г. Арктический совет значительно усилился по сравнению с предыдущим периодом. В 2004 г. был опубликован доклад, посвященный оценке воздействия человека на климат Арктики (Arctic Climate Impact Assessment). Он продемонстрировал способность Совета проводить высококачественные исследования на уровне, сопоставимом с исследованиями ООН. Высказывались мнения о том, что Арктика может стать одним из основных источников энергетических ресурсов, а также важной транспортной магистралью. Россия достаточно успешно принимала председательство в Совете

с 2004 по 2006 г. Принявшая председательство в 2007 г. Норвегия была привержена целям защиты окружающей среды и борьбы с изменением климата. В период 2007–2009 гг. состоялось шесть заседаний (в апреле 2007 г. в Тромсё; в ноябре 2007 г. в Нарвике, в апреле 2008 г. в Свольвере; в ноябре 2008 г. в Каутокейно, в феврале 2009 г. в Копенгагене; в апреле 2009 г. в Тромсё).

Таблица 2. Россия и Арктический совет, 2007–2009 гг.

Страна	Комментарии	Пункты повестки дня	Средняя численность делегации	Кол-во спонсируемых проектов
Канада	21	10	10,8	18
Дания	15	13	8	3
Финляндия	10	7	5,5	4
Исландия	10	10	3	6
Норвегия	34	24	17,5	16
Швеция	19	12	5,3	2
США	31	20	10,5	18
Россия	47	30	11,8	13

Источник: составлено автором.

Примечания.

В колонке «Комментарии» отражено общее количество комментариев каждой государственной делегации на всех заседаниях Совета в период 2007–2009 гг.

В колонке «Пункты повестки дня» указано общее число пунктов повестки дня, по которым были сделаны комментарии на всех заседаниях Совета в период 2007–2009 гг.

Колонка «Средняя численность делегации» показывает среднюю численность государственных делегаций на всех заседаниях Совета в период 2007–2009 гг.

Колонка «Количество спонсируемых проектов» отражает общее количество проектов, финансируемых каждой страной – членом Совета в период 2007–2009 гг.

Как видно из табл. 2, уровень участия России в деятельности Совета вырос по сравнению с предыдущим периодом. Россия принимала более активное, чем другие страны, участие в заседаниях Совета, делая большее количество комментариев по более широкому кругу вопросов повестки дня Совета. Численность делегации России сопоставима с аналогичным показателем Канады и США, но все же уступает председателю – Норвегии. Россия спонсировала больше проектов, чем Швеция, Исландия, Дания и Финляндия, но меньше, чем Канада, США и Норвегия. В целом Россия увеличила свое участие в Совете.

С точки зрения качества участия деятельность России стала носить в большей степени международный характер, но все еще не достигла по этому показателю уровня других членов Совета. Россия выступила соавтором Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике, самого амбициозного и значительного проекта за рассматриваемый период⁵. Переговоры по данному соглашению изменили Совет, придав ему качества не только совещательного органа, но и места за-

⁵ Meeting of Senior Arctic Officials Final Report, 19–20 November 2008, Kautokeino, Norway. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

ключения формальных международных договоренностей. Совет завершил широкий спектр проектов в таких областях, как биологическое разнообразие, защита арктической флоры, морских птиц, обеспечение морских перевозок и адаптации к изменению климата. Проекты России в большей степени (7 из 13) были ориентированы на решение внутренних проблем, чем проекты других стран-членов. Примечательно, что по сравнению с другими государствами Россия чаще спонсировала проекты, направленные на решение экономических проблем. Так, Россия завершила проекты по системам безопасности в Арктике, развитию возможностей по поиску и спасению и энергетического потенциала в регионе. В то же время все проекты Исландии, Дании и Швеции были направлены на решение экологических проблем и содействие устойчивому развитию. Очевидно, Россия рассматривала Совет как институт, который может помочь государствам сделать Арктический регион безопасным для бизнеса. В докладе по оценке воздействия на климат Арктики отмечался значительный экономический потенциал региона, равно как и тяжелейшие проблемы, вызванные изменением климата. Было установлено, в частности, что за предшествующие тридцать лет средняя площадь ледяного покрова в летний период уменьшилась на 15–20% [Arctic Council, 2004]. В целом активность России в рамках Арктического совета имела большую международную направленность, чем в период 1998–2000 гг., однако была в большей степени ориентирована на решение внутренних проблем, чем работа других стран Совета.

2013–2015

В течение последних двух лет отношения России и Запада значительно обострились. В феврале 2014 г. Вооруженные силы страны совершили вторжение в Крым, что в конечном счете привело к отторжению региона от Украины. Эти действия были совершены после того, как в результате революции на Украине был свергнут пророссийский президент Виктор Янукович. Возможно, этот шаг России был связан с желанием обеспечить доступ к военно-морским базам полуострова на долгосрочной основе [Schwartz, 2014]. В конфликте вокруг статуса Крыма Соединенные Штаты открыто заняли сторону Украины и ввели санкции, которые негативно сказались на состоянии российской экономики. Эти санкции ограничивают возможности американских банков, энергетических компаний и других предприятий работать в России [Smith, 2014]. В результате российская экономика перешла в состояние рецессии [Financial Times, 2015]. Тем не менее, согласно опросам, собранным Польским институтом международных отношений, популярность Путина лишь увеличилась [Ibid.]. Европейский союз также запретил своим компаниям предоставлять технологии для российских нефтяных компаний [Smith, 2014], что привело к снижению российской добычи нефти и газа [Cwiek-Karpowicz et al., 2015, p. 82]. Кроме того, Россия, к большому огорчению США, поддерживает режим президента Башара Асада в продолжающейся гражданской войне в Сирии. Члены Арктического совета — Финляндия, Дания и Швеция — входят в состав Европейского союза, отношения которого с Россией также переживают кризис.

В то же время статус Арктического совета в последние годы значительно вырос. В рамках Совета обсуждался более широкий круг проблем, был создан постоянный секретариат и заключены два обязывающих международных соглашения. К работе института подключаются новые неарктические страны, такие как Китай. Тем не менее поведение России явно оказало определенное воздействие на институт. Представители

Впоследствии Россия также спонсировала соглашение по предотвращению разливов нефти. См.: Meeting of Senior Arctic Officials, Stockholm, 28–29 March 2012. Final Report. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Канады и США пропустили несколько совещаний рабочих и целевых групп в России, в частности встречи в апреле 2014 г. [Exner-Pirot, 2015]. Министр иностранных дел России пропустил заседание Совета в мае 2015 г. в Икалуите. Канада, в свою очередь, отменила запланированное мероприятие Арктического совета в Оттаве из-за опасений, что будут присутствовать российские официальные лица [Exner-Pirot, 2015].

Еще до присоединения Крыма наблюдались определенные трения, связанные с членством России в Совете. В 2012 г. Россия попыталась воспрепятствовать участию Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (АКМНСС и ДВ РФ) в заседаниях Совета. В России такие группы, как АКМНС и ДВ, должны проходить процедуру государственной регистрации. В ноябре 2012 г. Министерство юстиции России объявило, что не будет регистрировать АКМНС и ДВ. Высказывался ряд теорий относительно причин подобных действий, среди которых назывался страх иностранного влияния внутри группы [Digges, 2012] или недовольство Ассоциации добычей нефти в некоторых районах Арктики [Wallace, 2013]. Совет опубликовал заявление в поддержку АКМНС и ДВ в ноябре 2012 г. (подписанное и присутствовавшим российским чиновником) [George, 2012]. В 2013 г. Россия зарегистрировала АКМНС и ДВ и позволила ей принимать участие в заседаниях Совета, однако определенный ущерб отношениям со странами Совета был нанесен. Канада возглавляла Совет в период 2013–2015 гг. Прошло пять заседаний Совета (в октябре 2013 г. в Уайтхорсе, в марте 2014 г. в Йеллоунайфе, в октябре 2014 г. в Йеллоунайфе, в марте 2015 г. в Уайтхорси, в мае 2015 г. в Икалуите).

Таблица 3. Россия и Арктический совет, 2013–2015 гг.

Страна	Комментарии	Пункты повестки дня	Средняя численность делегации	Кол-во спонсируемых проектов
Канада	30	21	9	29
Дания	10	7	5,7	11
Финляндия	6	6	3,7	8
Исландия	1	1	2,3	3
Норвегия	16	11	3,3	29
Швеция	5	4	4	5
США	8	7	5,7	32
Россия	11	6	1,7	21

Источник: составлено автором.

Примечания.

В колонке «Комментарии» отражено общее количество комментариев каждой государственной делегации на всех заседаниях Совета в период 2013–2015 гг.

В колонке «Пункты повестки дня» указано общее число пунктов повестки дня, по которым были сделаны комментарии на всех заседаниях Совета в период 2013–2015 гг.

Колонка «Средняя численность делегации» показывает среднюю численность государственных делегаций на всех заседаниях Совета в период 2013–2015 гг.

Колонка «Количество спонсируемых проектов» отражает общее количество проектов, финансируемых каждой страной – членом Совета в период 2013–2015 гг.

Как показано в табл. 3, в период 2013–2015 гг. Россия снизила свое участие во внешних аспектах работы Совета. Примерно вдвое по сравнению с предыдущими периодами сократилось число сделанных российской стороной комментариев. Тем не менее по этому показателю Россия по-прежнему опережала Финляндию, Исландию, Швецию и США. Средняя численность российской делегации была меньше, чем у других стран-членов, и меньше, чем в предыдущие периоды. Этот факт имеет большое значение, так как представляет собой развитие долгосрочной тенденции. Возможно, Россия уменьшила численность делегаций и снизила активность на заседаниях, чтобы создать впечатление решительных действий против западных государств.

Тем не менее Россия увеличила свое участие в работе Совета, значительно расширив число спонсируемых проектов. Кроме того, большинство последних проектов, поддерживаемых Россией, являются циркумполярными по охвату (хотя четыре были направлены на решение внутренних проблем в области борьбы с загрязняющими веществами и развития судоходства). Россия также спонсирует проекты по более широкому кругу пунктов повестки дня Совета, отходя от акцента преимущественно на проектах экономического развития, характерного для предыдущего периода. В рамках работы Совета Россия сотрудничает и с США. Соединенные Штаты финансируют два проекта по охране окружающей среды в российской Арктике. Совместно страны выступили соавторами восьми проектов. Россия является одним из спонсоров по четырем проектам, осуществляемым вместе с Канадой. Таким образом, несмотря на охлаждение отношений с западными странами, Россия по-прежнему вносит существенный вклад в деятельность Арктического совета.

Заключение

Последние действия со стороны России, а также ответная реакция США, создают опасения о приближении новой «холодной войны». Каким образом ухудшение отношений между Россией и западными странами повлияло на Арктический совет как важнейший институт регионального управления в Арктике? Для понимания современного состояния в сфере регионального управления необходимо изучить характер участия стран в работе Арктического совета (и других международных институтов). В данной статье утверждается, что нынешняя политическая ситуация не оказала глубокого влияния на деятельность Совета; Россия уменьшила активность по участию в публичных мероприятиях Совета, но в целом вовлечена в работу института в большей степени, чем когда-либо прежде. Ухудшение российско-американских отношений не оказало непосредственного влияния на Совет, что позволяет надеяться на то, что новой «холодной войны» можно избежать. С 1998 по 2000 г. Россия участвовала в деятельности Совета на уровне, схожем с показателями северных стран-членов, и с большим акцентом на решении внутренних проблем, чем другие государства. С 2007 по 2009 г. Россия нарастила свое участие в работе Совета до уровня, сопоставимого с Канадой и США. Участие России по-прежнему было в большей степени сосредоточено на внутренних делах, чем деятельность других стран Совета. В этот период Россия сконцентрировалась на проектах по развитию экономического потенциала Арктического региона. С 2013 по 2015 г., на фоне ухудшения отношений со странами Запада, Россия уменьшила число делегатов и проявляла меньшую активность на заседаниях Совета. Тем не менее страна финансировала больше проектов Совета, чем когда-либо прежде. Охват спонсируемых Россией проектов стал шире, включая внутренние, международные, экономические

и экологические вопросы. Россия, Канада и США зачастую работают вместе по экологическим проектам в рамках деятельности Совета.

В данной статье рассматривается роль широкого контекста международных отношений в деятельности Совета по исполнению функций регионального управления. Более ранние работы, такие как ранее упомянутые исследования Орана Янга и других, анализировали роль института, но не рассматривали подробно его устойчивость. Совершенно очевидно, что Совет может выдержать изменения в международном политическом климате. Одним из факторов устойчивости является то, что Арктический совет представляет собой достаточно небольшой и непубличный институт, не привлекающий внимания широкой общественности.

В данной работе поднимается вопрос о том, могут ли Россия и США эффективно сотрудничать в некоторых областях в периоды ухудшения отношений в связи с другими проблемами. На сегодняшний день ситуация обстоит именно так. Общая картина российско-американских отношений более комплексна, чем во времена «холодной войны». Россия и США сотрудничают в Арктическом совете, и роль института в содействии этому сотрудничеству очевидна.

Кроме того, как показывает табл. 4, Россия — единственная страна Совета, существенно увеличившая свое участие в его заседаниях.

Таблица 4. Участие в заседаниях Арктического совета, 1998–2015 гг.

Страна	Комментарии, 1998–2000	Комментарии, 2007–2009	Комментарии, 2013–2015	Пункты повестки дня, 1998–2000	Пункты повестки дня, 2007–2009	Пункты повестки дня, 2013–2015
Канада	62	21	30	29	10	21
Дания	25	15	10	20	13	7
Финляндия	21	10	6	18	7	6
Исландия	30	10	1	19	10	1
Норвегия	56	34	16	32	24	11
Швеция	22	19	5	15	12	4
США	24	31	8	18	20	7
Россия	21	47	11	18	30	6

Источник: составлено автором.

Согласно табл. 5, финансирование Россией проектов и состав ее делегаций сопоставимы с показателями других стран.

Почему антагонизм между Россией и США не оказал значительного влияния на деятельность Арктического совета? Заключительная часть данной работы указывает ряд направлений для дальнейшего исследования этого вопроса. Ни одно из этих объяснений не является окончательным. С точки зрения неореализма снижение активности России в рамках Совета может быть обусловлено соображениями необходимости обеспечения баланса сил, относительных выгод и международного положения [Waltz, 1979, р. 99]. Сторонники данной теории могут утверждать, что Россия пытается утвердить себя в качестве мировой державы в противовес США. Сотрудничество с Соединенными Штатами в Арктике, таким образом, будет противоречить этой цели. Очевидно, что неореализм не дает подходящего объяснения деятельности Совета.

Таблица 5. Россия и Арктический совет, 1998–2015 гг.

Страна	Средняя численность делегации, 1998–2000	Средняя численность делегации, 2007–2009	Средняя численность делегации, 2013–2015	Спонсируемые проекты, 1998–2000	Спонсируемые проекты, 2007–2009	Спонсируемые проекты, 2013–2015
Канада	16	10,8	9	7	18	29
Дания	6,5	8	5,7	2	3	11
Финляндия	5,5	5,5	3,7	3	4	8
Исландия	2,5	3	2,3	2	6	3
Норвегия	7,75	17,5	3,3	10	16	29
Швеция	2	5,3	4	1	2	5
США	37,5	10,5	5,7	7	18	32
Россия	4,75	11,8	1,7	4	13	21

Источник: составлено автором.

Анализ, основанный на работе Роберта Патнэма, позволяет проследить взаимосвязь между российской внутривнутриполитической ситуацией и внешней политикой Владимира Путина в Арктике [Putnam, 1988, р. 432–438]. Тем не менее изменения в поведении России в рамках ее участия в Арктическом совете не говорят о возможном внутривнутриполитическом посыле ее действий. Ситуация вокруг регистрации Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока показывает, что Россия демонстрировала антагонизм по отношению к одному из основных внутренних арктических акторов. Это свидетельствует о том, что Россия, учитывая особенности политического режима в стране, не старается учитывать интересы внутривнутриполитических групп.

Теория функционализма дает подходящее объяснение ситуации. Функционалисты считают, что взаимодействие в неполитических сферах, таких как охрана окружающей среды, стимулирует доверие между государствами и поощряет сотрудничество [Naas, 1976, р. 176]. Активность России в Совете в целом усилилась, по мере того как страна развивала отношения с другими государствами в рамках работы института, что способствовало росту доверия в отношениях с другими странами Совета. Россия продолжает сотрудничество под эгидой Совета, даже в условиях дефицита доверия в других институтах и сферах взаимодействия.

Россия, вероятно, участвует в Совете, поскольку это отвечает ее национальным интересам. Более ранние исследования показали, что движимый ростом экономического потенциала региона Арктический совет эволюционирует [Chater, 2015]. В 1996 г. Совет был незначительным межправительственным форумом, способствовавшим продвижению экологических исследований, но не формировавшим основы официальной политики. К 2014 г. ситуация изменилась. Работа в рамках Совета привела к заключению двух международных соглашений: Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике⁶ и Соглашения о сотрудничестве в сфере готов-

⁶ Agreement on Co-operation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic. Arctic Council, Nuuk, Greenland, 2011.

ности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике⁷. Эти договоренности призваны содействовать экономическому развитию региона, поскольку в них оговорены планы по реагированию на чрезвычайные ситуации, которые могут возникнуть в ходе производства ресурсов, в частности добычи шельфовой нефти. Страховые компании предостерегают от инвестиций в разработку арктических ресурсов из-за потенциально высокой страховой ответственности (см., например, [Emmerson et al., 2012]). Россия располагает 80% природных ресурсов Арктики [Alexeev, 2013]. Заключенные соглашения не устранили все риски работы в Арктике, но способствовали усилению регионального правового режима, обеспечивающего большую безопасность инвестиций. Совет также выполняет важную работу в сфере охраны окружающей среды, в работе Совета участвует множество экологов. Предшествующие исследования показали, что экологические организации являются ключевой группой интересов, выступающей в поддержку развития демократических институтов в России. Таким образом, Россия может участвовать в работе Совета, поскольку обеспечивает преимущества, которые отвечают интересам государств-членов [Chater, 2015, p. 62–63].

Литература

- Alexeev I. (2013) Russia's Arctic, NATO and Norway: A Post-Kirkenes Political Landscape // Barents Observer. June 20.
- Barnard A., Shoumali K. (2015) US Weaponry Is Turing Syria Into Proxy War With Russia // New York Times. October 12. Режим доступа: http://www.nytimes.com/2015/10/13/world/middleeast/syria-russia-airstrikes.html?_r=1 (дата обращения: 08.02.2016).
- Bell J. (2015) The Arctic Council's Iqaluit Meeting: Nine Things You Need To Know // Nunatsiaq News. April 27. Режим доступа: http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674the_arctic_councils_iqaluit_meeting_nine_things_you_need_to_know/ (дата обращения: 08.02.2016).
- Bird K.J. et al. (2008) Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle. Washington D.C.: United States Department of the Interior / United States Geological Survey.
- Chater A. (2015) Explaining the Evolution of the Arctic Council. *Electronic Thesis and Dissertation Repository*, paper 3230, August.
- Curtis G.E. (ed.) (1996) Russia: A Country Study. Washington: Library of Congress. Режим доступа: <http://countrystudies.us/russia/58.htm> (дата обращения: 08.02.2016).
- Cwiek-Karpowicz J. et al. (2015) Sanctions and Russia. Warsaw: Polish Institute of International Affairs.
- Digges C. (2012) Russia Strangles International Indigenous Peoples Organization as War on NGOs Continues // Bellona. November 15. Режим доступа: http://www.bellona.org/articles/articles_2012/raipon_closure (дата обращения: 08.02.2016).
- Emmerson C. et al. (2012) Arctic Opening: Opportunity and Risk in the High North. L.: Chatham House and Lloyds.
- English J. (2013) Ice and Water: Politics, Peoples and the Arctic Council. Toronto: Allen Lane.
- Exner-Pirot H. (2015) The Canadian Arctic Council Ministerial – What to Expect // Eye on the Arctic. April 15. Режим доступа: <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2015/04/15/the-canadian-arctic-council-ministerial-what-to-expect/> (дата обращения: 08.02.2016).
- Fenge T. (2012) Canada and the Arctic Council: Our Turn to Conduct the Arctic Orchestra // Policy Options. No. 4 (April). P. 63–67.

⁷ Agreement on Co-operation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic. Arctic Council, Kiruna, Sweden, 2003.

Financial Times (2015) Sanctions On Russia: The All-Around Impact. January 15. Режим доступа: <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2015/01/14/sanctions-on-russia-the-all-round-impact/> (дата обращения: 08.02.2016).

George Jane (2012) Arctic Council Officials Call for Reinstatement of Russian Indigenous Org // Nunatsiaq News. November 15. Режим доступа: http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674arctic_council_calls_for_russian_indigenous_orgs_return/ (дата обращения: 08.02.2016).

Haas E.B. (1976) Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration // International Organizations. Vol. 30. No. 2. P. 173–212.

Huebert R. (1998) New Directions in Circumpolar Co-operation: Canada, the Arctic Environmental Protection Strategy and the Arctic Council // Canadian Foreign Policy. Vol. 5. No. 2. P. 37–57.

Koivurova T., Heinamaki L. (2006) The Participation of Indigenous Peoples in International Norm-Making in the Arctic // Polar Record. Vol. 42. No. 2. P. 101–109.

Kureev A. (2015) The Real Reason Why Russia Finally Left the CFE Treaty // Russia Direct. May 17. Режим доступа: <http://www.russia-direct.org/opinion/real-reason-why-russia-finally-left-cfe-treaty> (дата обращения: 08.02.2016).

Putnam R.D. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games // International Organization. Vol. 42. No. 3. P. 427–460.

Stokke O.S. (2007) Examining the Consequences of Arctic Institutions // International Co-operation and Arctic Governance / O.S. Stokke, G. Honneland (eds). N. Y.: Routledge. P. 13–26.

Schwartz P.N. (2014) Crimea's Strategic Value to Russia. Center for Strategic and International Studies. March 18. Режим доступа: <http://csis.org/blog/crimeas-strategic-value-russia> (дата обращения: 08.02.2016).

Smith R. (2014) Worldwide: Overview of the U.S. and EU Sanctions On Russia // Mondaq. October 6. Режим доступа: <http://www.mondaq.com/unitedstates/x/344530/Export+controls+Trade+Investment+Sanctions/Overview+Of+The+US+And+EU+Sanctions+On+Russia> (дата обращения: 08.02.2016).

Trenin D. (2014) Welcome to Cold War II // Foreign Policy, March 4. Режим доступа: <http://foreignpolicy.com/2014/03/04/welcome-to-cold-war-ii/> (дата обращения: 08.02.2016).

Young O. (2005) Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Co-operation // Global Governance. Vol. 11. No. 1. P. 9–15.

Wallace R. (2013) The Case for RAIPON: Implications for Canada and the Arctic Council. Calgary, Alberta: Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.

Waltz K. (1979) The Theory of International Politics. N. Y.: McGraw-Hill.

Приложение.

Источники, использованные автором при написании статьи

Протоколы заседаний

Arctic Council Meeting of Senior Arctic Officials, Tromsø, Norway, 12–13 April 2007. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Arctic Council SAO Meeting, Whitehorse, Canada, 4–5 March 2015, Final Report. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Arctic Council SAO Meeting, Yellowknife, Canada, 22–23 October 2014, Final Draft Report. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Meeting of Senior Arctic Officials Final Report From The Meeting 19 February 2009, Copenhagen, Denmark. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Meeting of Senior Arctic Officials Final Report, 19–20 November 2008, Kautokeino, Norway. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Meeting of Senior Arctic Officials Final Report, 23–24 April 2008, Svolvær, Norway. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Meeting of Senior Arctic Officials Final Report, 28–29 November 2007, Narvik, Norway. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Meeting of Senior Arctic Officials, Whitehorse, Yukon, Canada, October 22–23, 2013, Plenary Meeting, Final Report. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Notes from the Second Ministerial Meeting, Barrow, Alaska, U.S.A., October 12–13, 2000. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

SAO Meeting, Yellowknife, Canada, 26–27 March 2014, Final Report. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Senior Arctic Officials Meeting Highlights, November 17–19, 1999. Washington, D.C., U.S.A. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Senior Arctic Officials Meeting, Anchorage, Alaska, U.S.A., May 5–6, 1999. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Senior Arctic Officials Meeting, Fairbanks, Alaska, April 27–28, 2000. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Sixth Ministerial Meeting of the Arctic Council, 29th April 2009, Tromsø, Norway, Agenda. Tromsø, Norway: Arctic Council.

СПИСКИ УЧАСТНИКОВ

Arctic Council Senior Arctic Officials Meeting, Anchorage, Alaska, USA, May 3–6, 1999, Participant List. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Arctic Council Senior Arctic Officials Meeting, April 26–28, 2000, Fairbanks, Alaska, Delegation List. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Arctic Council Senior Arctic Officials/Sustainable Development Working Group Meeting, Washington, D. C., USA, November 17–19, 1999, Participant List. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Delegations SAO-Meeting, Tromsø, April 12–13, 2007. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Final List of Participants to SAO Meeting, Narvik, 28–29 November 2007. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Final Participants List, SAO Meeting, Kautokeino 19–20 November 2008. Tromsø, Norway: Arctic Council.

List of Participants, Barrow Ministerial Meeting, October 10–13, 2000. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

List of Participants, Yellowknife SAO Meeting, 2014. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Participant List, SAO Whitehorse, Canada 2013. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Participant List, SAO, Yellowknife, Canada 2014. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Participants List, SAO Meeting, Copenhagen, 10 February 2009. Tromsø, Norway: Arctic Council.

SAO Meeting, Svolvær, 23–24 April 2008, List of Participants. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Sixth Ministerial Meeting of the Arctic Council, 29th April 2009, Tromsø, Norway, Final List of Participants. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Отчеты старших должностных лиц

Annex 2, Iqaluit 2015 SAO Report to Ministers, Amaroq: Arctic Council Tracker (AAC), Iqaluit, 24 April 2015. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Report of Senior Arctic Officials to Arctic Council Ministers: Barrow, Alaska, United States of America, October 12, 2000. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat / Arctic Council Ministerial Meeting.

Senior Arctic Official Report to Ministers, Tromsø, Norway, April 2009. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Другие источники

Agreement on Co-operation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic, 2011. Nuuk, Greenland: Arctic Council.

Agreement on Co-operation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic, 2003. Kiruna, Sweden: Arctic Council.

Hassol S. (2004) Arctic Climate Impact Assessment: Impacts of a Warming Climate. Cambridge: Cambridge University Press.

Meeting of Senior Arctic Officials Final Report, 19–20 November 2008, Kautokeino, Norway. Tromsø, Norway: Arctic Council.

Meeting of Senior Arctic Officials, Stockholm, 28–29 March 2012: Final Report. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

The Iqaluit Declaration, 1998. Tromsø, Norway: Arctic Council Secretariat.

Explaining Russia's Relationship with the Arctic Council

A. Chater

Andrew Chater – Assistant Professor, School of Humanities, Brescia University College; 1285 Western Road, London, Ontario, N6G 1H2, Canada; E-mail: achater@uwo.ca

Abstract

Relations between the West and Russia have worsened since Russia annexed Crimea in February 2014. This article explains how this deterioration has affected the Arctic Council. The council is an international institution with eight member states with territory in the Arctic (Canada, Denmark, Finland, Iceland, Norway, Russia, Sweden and the United States) as well as six indigenous peoples' organizations. The mandate of the institution is to promote environmental protection and sustainable development in the Arctic. There is currently a debate in the media about the impact of Russia's actions on Arctic governance. Some accounts argue that the Arctic Council's work continues unabated in the aftermath of Crimea, while others point to worrying signs that the institution is experiencing difficulty. This research helps settle this debate by empirically demonstrating Russia's behaviour. It concludes that the breakdown in Russian-United States relations has not had an immediate impact on the council. The article employs descriptive statistics to understand Russia's patterns of activity in the council in three periods (1998–2000, 2007–2009 and 2013–2015). It examines Russia's participation in meetings and its sponsorship of initiatives. It draws from a variety of council documents. It shows that earlier in the history of the council, Russia's participation was similar to the Nordic countries. The article empirically demonstrates that Russia's participation in the Arctic Council has increased over time.

Key words: global governance; Arctic governance; circumpolar relations; Arctic Council; Russia

References

- Alexeev I. (2013) Russia's Arctic, NATO and Norway: A Post-Kirkenes Political Landscape. *Barents Observer*, June 20.
- Barnard A., Shoumali K. (2015) US Weaponry Is Turning Syria Into Proxy War With Russia. *New York Times*, October 12. Available at: http://www.nytimes.com/2015/10/13/world/middleeast/syria-russia-airstrikes.html?_r=1 (accessed 8 February 2016).
- Bell J. (2015) The Arctic Council's Iqaluit Meeting: Nine Things You Need To Know. *Nunatsiaq News*, April 27. Available at: http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674the_arctic_councils_iqaluit_meeting_nine_things_you_need_to_know/ (accessed 8 February 2016).
- Bird K.J. et al. (2008) *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*. Washington D.C.: United States Department of the Interior / United States Geological Survey.
- Chater A. (2015) *Explaining the Evolution of the Arctic Council*. Electronic Thesis and Dissertation Repository, paper 3230, August.
- Curtis G.E. (ed.) (1996) *Russia: A Country Study*. Washington: Library of Congress. Available at: <http://countrystudies.us/russia/58.htm> (accessed 8 February 2016).
- Cwiek-Karpowicz J. et al. (2015) *Sanctions and Russia*. Warsaw: Polish Institute of International Affairs.
- Digges C. (2012) Russia Strangles International Indigenous Peoples Organization as War on NGOs Continues. *Bellona*, November 15. Available at: http://www.bellona.org/articles/articles_2012/raipon_closure (accessed 8 February 2016).
- Emmerson C. et al. (2012) *Arctic Opening: Opportunity and Risk in the High North*. London: Chatham House and Lloyds.
- English J. (2013) *Ice and Water: Politics, Peoples and the Arctic Council*. Toronto: Allen Lane.

- Exner-Pirot H. (2015) The Canadian Arctic Council Ministerial – What to Expect. *Eye on the Arctic*, April 15. Available at: <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2015/04/15/the-canadian-arctic-council-ministerial-what-to-expect/> (accessed 8 February 2016).
- Fenge T. (2012) Canada and the Arctic Council: Our Turn to Conduct the Arctic Orchestra. *Policy Options*, no 4, April, pp. 63–67.
- Financial Times (2015) *Sanctions On Russia: The All-Around Impact*, January 15. Available at: <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2015/01/14/sanctions-on-russia-the-all-round-impact/> (accessed 8 February 2016).
- George Jane (2012) Arctic Council Officials Call for Reinstatement of Russian Indigenous Org. *Nunatsiaq News*, November 15. Available at: http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674arctic_council_calls_for_russian_indigenous_orgs_return/ (accessed 8 February 2016).
- Haas E.B. (1976) Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. *International Organizations*, vol. 30, no 2, pp. 173–212.
- Huebert R. (1998) New Directions in Circumpolar Co-operation: Canada, the Arctic Environmental Protection Strategy and the Arctic Council. *Canadian Foreign Policy*, vol. 5, no 2, pp. 37–57.
- Koivurova T., Heinamaki L. (2006) The Participation of Indigenous Peoples in International Norm-Making in the Arctic. *Polar Record*, vol. 42, no 2, pp. 101–109.
- Kureev A. (2015) The Real Reason Why Russia Finally Left the CFE Treaty. *Russia Direct*, May 17. Available at: <http://www.russia-direct.org/opinion/real-reason-why-russia-finally-left-cfe-treaty> (accessed 8 February 2016).
- Putnam R.D. (1988) Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games. *International Organization*, vol. 42, no 3, pp. 427–460.
- Stokke O.S. (2007) Examining the Consequences of Arctic Institutions. *International Co-operation and Arctic Governance* (eds. O.S. Stokke and G. Honneland). New York: Routledge, pp. 13–26.
- Schwartz P.N. (2014) *Crimea's Strategic Value to Russia*. Center for Strategic and International Studies, March 18. Available at: <http://csis.org/blog/crimeas-strategic-value-russia> (accessed 8 February 2016).
- Smith R. (2014) Worldwide: Overview of the U.S. and EU Sanctions On Russia. *Mondaq*, October 6. Available at: <http://www.mondaq.com/unitedstates/x/344530/Export+controls+Trade+Investment+Sanctions/Overview+Of+The+US+And+EU+Sanctions+On+Russia> (accessed 8 February 2016).
- Trenin D. (2014) Welcome to Cold War II. *Foreign Policy*, March 4. Available at: <http://foreignpolicy.com/2014/03/04/welcome-to-cold-war-ii/> (accessed 8 February 2016).
- Young O. (2005) Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Co-operation. *Global Governance*, vol. 11, no 1, pp. 9–15.
- Wallace R. (2013) *The Case for RAIPON: Implications for Canada and the Arctic Council*. Calgary, Alberta: Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.
- Waltz K. (1979) *The Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.