

РАБОЧАЯ
ТЕТРАДЬ



EXPLORING
COMMON
SOLUTIONS
FINLAND'S CHAIRMANSHIP
2017-2019
ARCTIC COUNCIL

№ 75 / 2023

Будущее Арктического совета



Россовет
по международным
делам

Александр Вылегжанин
Михаил Лысенко
Наталья Вяхирева
Андрей Снятков

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2023

УДК 327.7-047.72(98)

ББК 66.4(4/7),6+66.4(4/7),9(001),33

Б90

Российский совет по международным делам

Авторы:

д-р юр. наук **А. Н. Вылегжанин**, канд. юр. наук **М. Н. Лысенко**, канд. полит. наук **Н. С. Вяхирева**, **А. А. Снятков**

Рецензент:

д-р юр. наук **А.Я. Капустин**

Редакторская группа:

Е. О. Карпинская (ответственный редактор), канд. полит. наук **Н. С. Вяхирева**, **М. С. Лазович**,
канд. ист. наук **С. М. Гаврилова** (выпускающий редактор)

Б90 **Будущее Арктического совета** : рабочая тетрадь № 75 / 2023 / [А. Н. Вылегжанин, М. Н. Лысенко, Н. С. Вяхирева, А. А. Снятков; под ред. Е. О. Карпинской, Н. С. Вяхиревой, М. С. Лазовича, С. М. Гавриловой]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД, 2023. — 24 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978-5-6048842-9-4

В Рабочей тетради исследуются заявления семи западных государств-членов Арктического совета (АС) от 3 марта и от 8 июня 2022 г. в сложившемся политико-правовом контексте природоохранного и экономического управления северным полярным регионом. Авторы аналитического материала, с учетом существующих научных публикаций о статусе АС, рассматривают варианты его будущего.

Высказанные в рабочей тетради мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст рабочей тетради опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке — russiancouncil.ru/paper75

Содержание

Введение	4
Современный статус Арктического совета	5
Анализ заявлений семи западных государств-членов Арктического совета от 3 марта и от 8 июня 2022 г. об изменении формата их участия в Арктическом совете	8
Прогнозы будущего Арктического совета	14
Заключение	18
Приложения	19
Об авторах	21

Введение

Аналитические политико-правовые оценки Арктики характеризуются состоятельностью, что объяснимо: акцент на одних фактах и замалчивание других влияет, например, на характеристику правового положения конкретной арктической территории в контексте роли «исторически сложившихся правовых оснований» (*historic title*) в международном праве¹. Соответственно, не удивляют совершенно разные изложения истории освоения Арктики в изданной в Великобритании «Энциклопедии всемирной истории» и в отечественных изданиях. В английском источнике, в статье «Исследование Арктики (*Arctic exploration*)», перечисление исследователей начинается с «британского географа сэра Джон Барроу», который «в начале XIX века организовывал» арктические научные экспедиции². Но в британской энциклопедии не сказано ни слова о более ранних арктических экспедициях, совершенных русскими первопроходцами Арктики: о полярных плаваниях поморов, начиная с XVI века; о морских экспедициях С. Дежнева и Ф. Попова в XVII веке; о Великой Северной экспедиции XVIII века и т.д.³

На этом фоне не удивляют разные международно-правовые позиции, занятые сегодня Россией и западными государствами-членами Арктического совета (АС), начиная с марта 2022 г.

В настоящей работе, после краткого введения в научные исследования нынешнего статуса Арктического совета, дается анализ заявлений семи западных государств-членов Арктического совета от 3 марта и от 8 июня 2022 г. об изменении формата их участия в Арктическом совете. На основе такого анализа предложены прогнозы будущего Арктического совета:

- а) в случае решения России выйти из Арктического совета в ответ на искаженную правовую оценку России как «агрессора», содержащуюся в названных «заявлениях» 2022 г.;
- б) в случае создания западными государствами-членами Арктического совета альтернативного ему межправительственного механизма управления Арктикой (без участия России).

Рассматривается, в качестве прогнозного, и «компромиссный» вариант: сохранение Российской Федерацией *de jure* членства в Арктическом совете, даже в случае усиления препятствий со стороны западных его членов фактическому участию российских представителей в мероприятиях АС.

¹ См. об этом: Мирное решение территориальных споров / Клименко Б.М. – М.: Междунар. отношения, 1982. С. 159; Сотрудничество и состязательность государств в Арктике: потенциал международного права и научной дипломатии / А.Н. Вылегжанин, П.А. Беркман, И.П. Журавлева, А.В. Соловьева; под ред. А.В. Крутских, Е.С. Зиновьева. М., 2021. С. 4–25.

² Encyclopedia of World History. Oxford University Press, 1998. P. 35.

³ Материал об этих экспедициях представлен во многих отечественных научных изданиях, в т.ч.: Российский энциклопедический словарь: [В 2 кн.] / Гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Большая российская энциклопедия, 2000. Книга 1. С. 85; Книга 2. С. 1404; История освоения Российской Арктики. С.-Петербург. Российский государственный музей Арктики и Антарктики. 2017. С. 6–13.

Современный статус Арктического совета

Арктический совет учрежден в 1996 г. Данией, Исландией, Канадой, Норвегией, Российской Федерацией, Соединенными Штатами Америки, Финляндией и Швецией; т.е. теми восемью государствами мира, территория которых пересекается Северным полярным кругом (параллель 66 градусов 33 минуты северной широты). Согласно «Декларации об учреждении Арктического совета» (*“Declaration on the Establishment of the Arctic Council”*), подписанной в Оттаве в 1996 г., АС — это межгосударственный региональный «форум высокого уровня»⁴. Членами Арктического совета являются все названные восемь арктических государств. Решения АС принимаются его членами на основе консенсуса. «Постоянными участниками» АС являются «арктические организации коренных народов» (*“Arctic organizations of indigenous peoples”*), которые согласованно определены Арктическим советом.

К настоящему времени АС обрел юридические атрибуты межправительственной международной организации: работает секретариат АС в г. Тромсе, Норвегия; государства — члены согласованно осуществляют регулярные взносы для его функционирования⁵. Правовая политика арктических государств, их вклады в деятельность Арктического совета, как и в целом в управление северными полярными территориями и их природными ресурсами, носят в чем-то схожий характер, в чем-то — индивидуальный⁶.

Арктический совет не вправе заниматься вопросами военной безопасности⁷. При этом он признан наиболее авторитетным межправительственным форумом сотрудничества государств в Арктике. Им успешно определяются (на фоне общепланетарных климатических изменений) согласованные векторы регулирования природоохранной и социально-экономической деятельности в Северном полярном регионе, а также гармонизированной поддержки арктическими государствами жителей этого региона, прежде всего, его коренных малочисленных народов. Как отмечено в «Стратегическом плане Арктического совета на 2021–2030 годы», принятом восемью государствами-членами АС в Рейкьявике 20 мая 2021 г., «Арктический совет останется ведущим межправительственным форумом сотрудничества в Арктике»⁸.

Арктический совет не создан на основе *договора государств*, на межгосударственном уровне *не обозначен его статус в качестве межправительственной организации*. Не будучи, с формально-юридической точки зрения, такой

⁴ Ottawa Declaration (1996) //Arctic Council. URL: <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>

⁵ Подробнее о статусе АС и о его деятельности см.: Вылегжанин А.Н. и др. Арктический совет: статус и деятельность. Доклад № 67. М.: НП РСМД, 2021. — 94 с.

⁶ См.: Чернов С.Н. Нефть и газ Арктики. Правовые, экологические и социальные проблемы освоения странами Арктического совета богатство Севера / С.Н. Чернов. Петрозаводск, 2020. С. 49–168.

⁷ Примечание 1 к Оттавской Декларации об учреждении Арктического совета 1996 г.: “The Arctic Council should not deal with matters related to military security”.

⁸ Arctic Council Strategic Plan 2021 to 2030. Reykjavik, 20 May 2021. P. 1.

организацией (т.е. не будучи *de jure* субъектом международного права) этот «форум высокого уровня»⁹ за годы своего функционирования несомненно усилил правовую стабильность в Арктике, особенно в многостороннем природоохранном и социально-экономическом сотрудничестве государств в регионе, обретая по сути универсальное признание в качестве необходимого международного механизма управления Арктикой, востребованного генератора многосторонних договорно-правовых норм, уточняющих правовой режим Арктики. Речь идет, прежде всего, о международных договорах, которые согласовывались в первую очередь на площадке Арктического совета и которые к настоящему времени вступили в силу: Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике 2011 г.¹⁰; Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение нефтью моря в Арктике 2013 г.¹¹; Соглашение об усилении международного научного сотрудничества в Арктике 2017 г.¹²

Роль Арктического совета как постоянно действующей консультативной площадки арктических и неарктических государств постоянно усиливается через механизм наблюдателей в АС — как государств, так и международных организаций. Наблюдатели в АС принимают участие в деятельности его рабочих групп, могут предлагать Совету свои проекты, участвовать в финансировании таких проектов. Особенно значителен вклад в деятельность АС тех государств и организаций, которые имеют статус постоянных наблюдателей¹³. На площадке АС (а не только путем двусторонних консультаций) арктические прибрежные государства решали, например, весьма деликатный вопрос — о выборе тех неприбрежных арктических государств, которые стали в конечном счете участниками Соглашения о предотвращении нерегулируемого рыболовства в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана, подписанного в 2018 г. (вступило в силу в 2021 г.)¹⁴. По смыслу Декларации об учреждении Арктического совета 1996 г., АС как объединение арктических государств стремится к достижению благополучия жителей региона, признает их уникальный вклад в поддержание устойчивости Арктики; содействует их экономическому и социальному развитию, улучшению условий здравоохранения, культурного процветания на Севере.

Авторитет Арктическому совету придает и его уникальная структура,

⁹ Определение, предусмотренное п. I Оттавской Декларации об учреждении Арктического совета 1996 г. // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. 03.03.2022. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901880137>

¹⁰ Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902395150>

¹¹ Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/499065181>

¹² Соглашение по укреплению международного арктического научного сотрудничества // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/542624227>

¹³ См. подробнее: Вылегжанин А.Н., Киенко Е.В. Консультативные совещания неарктических государств по статусу Арктики // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2021. Т. 12. № 2. С. 296–318.

¹⁴ См. подробнее: Vylegzhanin A.N., Young O.R., Berkman P.A. The Central Arctic Ocean Fisheries Agreement as an element in the evolving Arctic Ocean governance complex [Marine Policy]. 2020. No. 118. P. 1–10. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202106280035?index=3&rangeSize=1>

отличающая его от иных международных механизмов управления Арктикой, в т.ч. созданных без участия России (например, от *Совета министров северных стран*). Речь идет о том, что АС — это не только восемь государств-членов. В принятии решений АС всегда вовлечены *Постоянные участники* АС, т.е. те обозначенные согласованно всеми арктическими государствами организации, которые представляют *коренные народы Севера*.

Именно в рамках Арктического совета принимаются научно обоснованные меры по охране природной среды в регионе; по предупреждению чрезвычайных ситуаций и готовности реагировать на них; по реализации договорно-правовых клаузул устойчивого развития, включая меры сохранения арктической флоры и фауны. В числе соответствующих документов «мягкого права» — проведение всеобъемлющей оценки арктического морского судоходства, по результатам которой был подготовлен доклад о навигации в полярных районах; принятие «Плана действий по предотвращению загрязнения Арктики»; разработка «Программы оценки влияния изменений климата в Арктике» и др. Помимо пленарного уровня Арктический совет успешно осуществляет свою деятельность в рамках его рабочих групп, а также экспертных и целевых, о чем свидетельствуют результаты реализованных на уровне таких групп проектов¹⁵.

На таком позитивном фоне упомянутое выше заявление семи государств-членов Арктического совета от 3 июня 2022 г. привнесло в деятельность АС разногласия между Россией и западными государствами в их международно-правовых оценках легитимности тех властных режимов в Киеве (П.А. Порошенко и В.А. Зеленского), которые сформированы после государственного переворота 2014 г. Ввиду такого привнесения в арктическую повестку разногласий, имеющих место не в Арктике, как отмечает профессор О. Янг, «Арктический совет оскудел», произошел «разрыв в его деятельности из-за украинского кризиса»¹⁶.

Констатируем еще жестче: позиция семи западных государств-членов Арктического совета, которую они заняли в марте 2022 г., обозначила вызов самому существованию этого межправительственного регионального форума.

¹⁵ См. подробнее: Вылегжанин А.Н. и др. Арктический совет: статус и деятельность. Доклад № 67. М.: НП РСМД, 2021. — 94 с.

¹⁶ Young O.R. Can the Arctic Council Survive the Impact of the Ukraine Crisis? // Georgetown Journal of International Affairs. 30.12.2022. URL: <https://gjia.georgetown.edu/2022/12/30/can-the-arctic-council-survive-the-impact-of-the-ukraine-crisis/>

Анализ заявлений семи западных государств–членов Арктического совета от 3 марта и от 8 июня 2022 г. об изменении формата их участия в Арктическом совете

Традиционно политика государств-членов Арктического совета состояла в том, чтобы не привносить в региональное сотрудничество в Арктике те разногласия, которые наличествуют между ними в связи с политикой любого из этих государств в других регионах.

Например, бомбардировки странами НАТО Белграда в 1999 г. Россия рассматривала как нарушение международного права; в российской юридической литературе квалифицировано как международное преступление вооруженное вторжение США в Ирак в 2003 г., последующая замена Администрацией США правительства Ирака, казнь президента Ирака, переход под контроль американских компаний значительной доли нефтегазовых ресурсов Ирака. Но эти различия в политико-правовых позициях России и США, России и стран НАТО никогда не привносились Россией в повестку Арктического совета.

В отличие от такого традиционного внешнеполитического курса, нацеленного на поддержание «иммунитета» Арктики от разногласий между арктическими государствами, возникающих в других регионах, 3 марта 2022 г. опубликовано названное выше заявление семи западных государств-членов Арктического совета, в котором утверждается:

- «Канада, Королевство Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Швейцария и США осуждают российское неспровоцированное вторжение на Украину и отмечают, что эти действия России учинили серьезные препятствия международному сотрудничеству, в т.ч. в Арктике»;
- «стержневые принципы международного права — суверенитета и территориальной целостности — длительное время пронизывали работу Арктического совета, форума, председателем которого в настоящее время является Россия»;
- «в свете вопиющего нарушения Россией этих принципов наши представители не будут приезжать в Россию на мероприятия Арктического совета»;
- эти семь государств «временно прекращают участие во всех встречах в рамках Арктического совета и его вспомогательных органов»¹⁷.

При этом в Заявлении семи арктических западных государств оставлены без внимания международно-правовые доводы в защиту позиции России,

¹⁷ Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia's Invasion of Ukraine // U.S. Department of State. 03.03.2022.
URL: <https://www.state.gov/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine/>

в т.ч. стержневые, изложенные Президентом Российской Федерации, Председателем Государственной Думы РФ, министром иностранных дел, учеными-правоведами¹⁸. В Заявлении западной «семерки», опубликованном на английском языке в иностранном юридическом журнале, игнорируется и научное изложение этих доводов. Суть этих доводов, и сегодня свидетельствующих о международно-правовой легитимности Специальной военной операции России по защите Донбасса: Россия не признала легитимность государственного переворота в Киеве в 2014 г., силовой захват резиденции конституционно избранного президента Украины; Россия считает соучастие США в госперевороте в Киеве 2014 г. нарушением п. 7 ст. 2 Устава ООН (о невмешательстве во внутренние дела государств); Россия не считает послепутчевскую Украину суверенным государством в смысле Устава ООН, а послепутчевские режимы Порошенко и Зеленского в качестве легитимных¹⁹. Без консультаций с российским партнером по АС, западная «семерка» вынесла свою правовую оценку украинского кризиса, нарушив тем самым общий принцип права — принцип состязательности правовых позиций (*audiatur et altera pars*)²⁰.

Нельзя не отметить, что некоторые англоязычные аналитики позволили себе критиковать такое решение арктической «семерки». Так, по словам Джеймса Стоттса, главы делегации Циркумполярного совета инуитов в Арктическом совете, семь западных стран-членов Арктического совета приняли решение, «не посоветовавшись с Постоянными участниками» АС, т.е. шестью организациями, представляющими в совете коренные народы Севера. Дж. Стоттс заявил: «Мы были уведомлены после того, как эти государства приняли свое решение²¹. Кроме того, по его словам, неясно, как деятельность АС может вообще осуществляться без России; и как вывод автор пишет: «В том, что сейчас происходит, больше вопросов, чем ответов»²².

Директор Центра арктической безопасности и устойчивости при Университете Аляски Фэрбенкс (он же — член рабочей группы АС по предотвращению чрезвычайных ситуаций, обеспечению готовности и реагированию) Трой Буффард отметил, что после решения арктической «семерки» сейчас «мы просто не можем продолжать нашу текущую работу. Сотрудничество получает удар». А любая задержка в работе, по его мнению, «вредит», потому что «есть миллион вещей, над которыми мы работаем, которые очень важны. Что происходит, когда у вас нет такой способности вести диалог, рабо-

¹⁸ Подробнее об этом см.: Нарышкин С.Е. Ответы Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации С.Е. Нарышкина на вопросы главного редактора Московского журнала международного права // Московский журнал международного права. 2015. № 1. С. 4-10; Вылегжанин А., Крицкий К. Соучастие США в государственном перевороте в Киеве 2014 года — это международное правонарушение // Международная жизнь. 2019. № 3. С. 1–19.

¹⁹ См.: A.N. Vylegzhanin, E.A. Torkunova, S.A. Lobanov, K.V. Kritskiy. Forcible Discharge of Ukrainian President Yanukovich from Power: Complicity of the Obama Administration // Chinese Journal of International Law. 2021. P. 165–172.

²⁰ Лат.: «Да будет выслушана и другая сторона». Маршалок Н.В., Ульянова И.Л. Латинские термины в современном международном праве. М.: Статут, 2015. С. 20.

²¹ Arctic Council nations to resume limited cooperation — without Russia. // Arctic Today. 08.06.2022.
URL: https://www.arctictoday.com/arctic-council-nations-to-resume-limited-cooperation-without-russia/?wallit_nosession=1

²² Ibid.

тать и решать проблемы? Все это жизненно важно, все это не нужно было прерывать»²³.

Бывший помощник заместителя министра обороны США, в настоящее время — старший научный сотрудник Полярного института Центра Вильсона Шерри Гудман отмечает, что сотрудничество «восьми арктических государств, продолжавшееся даже во времена конфликтов в других частях земного шара», на данный момент «закончено», сейчас «нет форума для обсуждения с Россией, крупнейшей арктической страной, вопросов, которые затрагивают людей, экологию, географию Арктики». Аналитик сомневается в том, что это в долгосрочной перспективе выгодно для западных стран. Последствия действий России вне Арктического совета, по его мнению, «могут увеличить риск недопонимания и просчетов на Севере, в то время как активность в Арктике растет»²⁴.

Иностранные аналитики рассматривают новые схемы взаимодействия — как под эгидой Арктического совета, так и в ином формате. Так, Стефан Киршнер, профессор университета Лапландии, предлагает²⁵ создать *Nordic Plus*, платформу для взаимодействия между Европой и Северной Америкой в Арктике. По сути, речь идет о расширенной версии Северного совета (Северного сотрудничества, *Nordic Cooperation*). Элис Рогофф, член консультативного совета *Arctic Circle*, рассматривает возможность реформирования Арктического совета, хотя параметры такого реформирования остаются неясными. Другие западные исследователи полагают²⁶, что привнесение нового формата регионального сотрудничества в Арктике (без участия России) приведет к новым трудностям.

Отметим, что цитированный документ семи западных государств-членов Арктического совета в некоторых средствах массовой информации назван «решением большинства» этого совета, что ошибочно с международно-правовой точки зрения. Арктический совет принимает решения *только на основе консенсуса*²⁷. Иного порядка принятия Арктическим советом решений *не предусмотрено ни его учредительным документом (Оттавской декларацией 1996 г.), ни его Правилами процедуры*.

Еще одно уточнение. Заместитель директора Института стратегических исследований и прогнозов Российского университета дружбы народов Н.С. Данюк пишет: «Все решения, которые примут в рамках “обновленного” Арктического совета, будут лишены легитимности... Нет никакого

²³ Arctic Council nations to resume limited cooperation — without Russia // Arctic Today. 08.06.2022.

URL: https://www.arctictoday.com/arctic-council-nations-to-resume-limited-cooperation-without-russia/?wallit_nosession=1

²⁴ Ibid.

²⁵ International Arctic Governance without Russia // SSRN. 25.02.2022.

URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4044107

²⁶ A new course for the Arctic Council in uncertain times // Arctic Today. 18.03.2022.

URL: <https://www.arctictoday.com/a-new-course-for-the-arctic-council-in-uncertain-times/>

²⁷ Декларация об учреждении Арктического совета от 19 сентября 1996 года. П.7. // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901880137>; Правила процедуры Арктического совета. П.7. // Arctic Council Repository. URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/782/MM08_Arctic_Council_Rules_Of_Procedure_Rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y

инструмента по приостановке членства и лишению права РФ участвовать в заседаниях Арктического совета. Иными словами, это очередное поправление юридических норм договоров, на которое готов пойти Запад с единственной целью — выстроить иллюзорную изоляцию России»²⁸. Поддерживая точку зрения автора, отметим, однако, международно-правовые неточности в этих констатациях. Во-первых, «обновленного» Арктического совета, по смыслу его учредительного документа 1996 г. — Оттавской декларации — быть не может. Консенсусный порядок принятия решений Арктическим советом не позволяет создать иной, «обновленный» Арктический совет, без согласия России. Вопрос «быть или не быть Арктическому совету?» может решиться только на основе консенсуса — и западными его членами, и Россией. Во-вторых, Арктический совет учрежден не на основе «норм договоров». Соответственно, если его деятельность будет, с согласия России, прекращена, это не будет «поправлением норм договоров».

De jure Арктический совет до мая 2023 г. действует; Россия как государство-председатель совета *вправе осуществлять до мая 2023 г. программу своего председательства, пусть и без участия семи западных государств-членов*. Вместе с тем, необходимо реалистично признать, что без участия семи из восьми государств-членов Арктического совета его деятельность с июня 2022 г. была существенно ограничена; она не принесла результатов, ожидаемых в контексте Программы российского председательства в АС на 2021-2023 г.

Во втором «Совместном заявлении» семи западных арктических государств — от 8 июня 2022 г.²⁹ — повторяются слова о «российском вторжении на Украину»; о «вопиющем нарушении принципов суверенитета и территориальной целостности»; о «прекращении участия» названных семи западных государств в деятельности Арктического совета. В данном заявлении, как и в первом, вообще не упоминаются никакие из опубликованных в научной литературе международно-правовых доводов в пользу позиции России; соответственно, не делается в «Совместном заявлении» даже попытки опровергнуть эти доводы. Новым во втором «Совместном заявлении» является положение о том, что названные западные государства-члены Арктического совета «намерены ограниченно возобновить» работу в Совете в тех проектах, «в которые Российская Федерация не вовлечена». Впрочем, это положение не противоречит позиции семи западных государств-членов Арктического совета, зафиксированной в их первом заявлении (от 3 марта 2022 г.), охарактеризованном выше.

Таким образом, в функционирование Арктического совета привнесен вне-региональный фактор: расхождения между Россией и западными государствами-членами Арктического совета относительно Специальной военной операции на Украине. Тем самым западные государства создали риск пре-

²⁸ «Иллюзорная изоляция России»: как Арктический совет намерен продолжить свою работу без участия РФ // RT на русском. 10.06.2022 URL: <https://russian.rt.com/world/article/1013074-rossiya-mir-arkticheskii-sovet>

²⁹ Полный текст «Совместных заявлений» западных государств-членов АС приведен в Приложениях I и II.

кращения деятельности АС в том виде, в каком его статус определен Оттавской декларацией 1996 г.

Особенно прискорбно в политико-правовом плане констатировать, что в этих «совместных заявлениях» выражено, по сути, намерение западной арктической «семерки» *сорвать встречу на уровне министров* Арктического совета в мае 2023 г. в России — традиционную встречу министров при переходе председательства в АС от одного государства к другому. Общее намерение провести такую встречу было уже обозначено в Рейкьявической декларации 2021 г., подписанной от имени всех восьми государств-членов Арктического совета. Если же такой встречи министров не будет, и не будет подписанной министрами государств-членов АС соответствующей декларации, то возникает вопрос о формально-юридической определенности АС после мая 2023 г. Возникает и риск того, что министр иностранных дел России не передаст норвежскому министру функции председательства АС (в соответствии со сложившимся порядком), а Норвегия надлежало не примет эти функции (без Декларации Арктического совета 2023 г., легитимирующей консенсусный переход председательства).

Отметим, что и в этой ситуации все же наличествует правовая возможность сохранить АС: Россия вправе опираться в юридическом плане на прецедент заседания Арктического совета в 2019 г. (*2019 Meeting in Rovaniemi*), что будет рассмотрено ниже. Но Россия в любом случае не вправе будет после мая 2023 г. осуществлять *de jure* функции государства — председателя Арктического совета³⁰.

Таким образом, продолжение деструктивного сценария, заложенного в «Совместных заявлениях» 2022 г. западной арктической «семерки», может привести к созданию ими формально-юридической неопределенности самого статуса АС, его неспособности полноценно функционировать после мая 2023 г.

На первый взгляд, такой политико-правовой сценарий внешне не выглядит трагичным для России — главной арктической державы по ряду объективных критериев: в силу наличия у России самого протяженного материкового побережья в морях Северного Ледовитого океана; по причине самой большой (из арктических государств) численности населения, проживающего за Северным полярным кругом; из-за уникальной российской военной и мирной инфраструктуры в Арктике, включая атомный ледокольный флот России и т.д. К этому в научных публикациях иногда добавляется мнение о том, что и без Арктического совета (до его создания в 1996 г.) Россия успешно осуществляла природоохранное и социально-экономическое управление арктическими районами, находящимися под ее суверенитетом и юрисдикцией.

Подчеркнем, однако, что нынешняя геополитическая обстановка в Арктике

³⁰ Рейкьявическая Декларация 2021 года по случаю Двенадцатой Министрской сессии Арктического совета. П.62. // Arctic Council Repository. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2600/declaration%202021%20RU%20web.pdf?sequence=10&isAllowed=y>

кардинально отличается от той, которая была в 1996 г. К 1996 г. например, реально «работали» не только двусторонние договорные природоохранные связи между Россией и Канадой; два этих государства, на картах которых их арктические сектора смыкались в точке Северного полюса, имели даже *сходные возражения против позиции США* — не считать внутренними водами Канады Северо-западный проход (*North-West Passage*), а внутренними водами России — проливы Карские Ворота, Вилькицкого, Шокальского и др., составляющие часть Северного морского пути. Такого совпадения позиций России и Канады сейчас нет в том виде, в каком это было в 1996 г., хотя продолжает действовать немало двусторонних договоров России с иными арктическими государствами³¹.

³¹ Тексты этих международных договоров представлены, например, в: Berkman P., Vylegzhanin A., Young O. *Baseline of Russian Arctic Laws*. Springer. 2019. P. 56-108.

Прогнозы будущего Арктического совета

Значимость решения «шекспировского вопроса» в его современном арктическом контексте недооценивается сейчас на уровне международного правосознания, если судить по скудному вниманию к этой теме в ведущих англо- и франкоязычных международно-правовых журналах. Обозначим ниже несколько вариантных политико-правовых характеристик механизма природоохранного и социально-экономического управления Арктическим регионом после мая 2023 г. Общим для таких вариантов является прогнозируемое продолжение семью западными государствами-членами Арктического совета (согласно названным «Совместным заявлениям» от 3 марта и от 8 июня 2022 г.) политики, нацеленной на квалификацию Российской Федерации в качестве «агрессора», на неприятие контрдоводов России против такой квалификации, в нарушение, как выше было отмечено, общего принципа права — необходимости состязательного сопоставления позиций (*audiatur et altera pars*).

Вариант 1. Инициативный выход России из Арктического совета как ответ на «заявления» 2022 г. западных участников АС

В некоторых российских научных публикациях, посвященных международной тематике, после выхода России из Совета Европы, предлагается также прекратить участие в международных договорах, на основе которых созданы иные межправительственные механизмы сотрудничества, поскольку участие в них российских представителей в настоящее время затруднено. Но примечательно, что сценарий выхода России из Арктического совета сегодня, по сути, провоцируется официальными действиями арктической «семерки», а не предлагается представителями российского научного сообщества. Для западников было бы благоприятным исходом «довести» Россию до одностороннего заявления о прекращении ее участия в Арктическом совете. Это позволило бы НАТО превратить авторитетный межправительственный механизм АС в антироссийскую международную структуру, в которой сохранился бы созданный годами механизм сотрудничества (в т.ч. результаты взаимодействия с постоянными участниками АС). При таком варианте *решения «нового АС» принимались бы только западной «семеркой» арктических государств; соответственно, резко усилилась бы направленность решений АС против России, включая механизмы взаимодействия АС с другими межправительственными структурами, в том числе с Международной морской организацией. Последнее неизбежно приведет, например, к созданию для российских хозяйствующих субъектов, в целом для российских лиц худших правовых условий деятельности в Арктике, по сравнению с нынешними.*

Это касается не только российских субъектов. Проблема любой Администрации США в том, что она не рассматривает представителей других государств

(будь то скандинавские государства или Канада) в качестве равноправных. Не случайно, что в тех морских организациях, где решения принимаются консенсусом, западные партнеры США просят иногда российскую делегацию выступить против позиции США, поскольку эта позиция противоречит и их национальным интересам, а не только российским. В случае, если же Россия не будет представлена в АС после мая 2023 г., неизбежно снизится в принятии его решений роль, например, Дании, Норвегии, Исландии. Роль США, напротив, возрастет.

Кроме того, воспользовавшись отсутствием России в Арктическом совете, США, которые не ведут экономическую деятельность в высоких широтах, скорее всего, усилят продвижение более жестких природоохранных ограничений в *районе открытого моря в центральной части Северного Ледовитого океана* (за пределами 200-мильных исключительных зон арктических прибрежных государств), что скажется негативно не только на российских, норвежских, исландских экономических проектах в этом районе, но и ухудшит правовые условия реализации экономических проектов неарктических государств, уже начатых в регионе.

Станет ли этот вариантный прогноз реальностью — зависит прежде всего от правовой политики России: опираясь на п. 7 Оттавской декларации 1996 г. и п. 7 Правил процедуры Арктического совета, Россия имеет все возможности его не допустить.

Вариант 2. Создание западными государствами–членами Арктического совета альтернативного ему межправительственного механизма управления Арктикой (без участия России)

Западная «семерка» арктических государств в настоящее время имеет международно-правовые возможности создать *альтернативную Арктическому совету межправительственную организацию* (без участия России), либо перенести свои арктические проекты из АС в уже *существующую международную арктическую структуру, где Россия не участвует* (в такую, например, как *Совет министров северных стран*).

Могла бы в этом случае Россия симметрично ответить на такой западный шаг: например, созданием вместе с Китаем, Индией, другими государствами–партнерами институционального международного арктического консорциума природоохранного и социально-экономического управления Российской Арктикой? Юридических препятствий такому расколу Арктики на «восточную» и «западную» нет.

Однако реализация такого сценария, во-первых, сопряжена с риском образования дополнительных факторов конфронтации интересов Запада и Востока в Арктике, что понятно и для западных членов АС, и для России. Во-вторых, осуществление западными странами этого варианта было бы объективно сложным. Крупные неарктические государства, имеющие в настоящее время

статус постоянного наблюдателя в Арктическом совете (прежде всего, Китай и Индия), больше заинтересованы в стабильном сохранении их места в АС, а не в переговорах об их статусе в новой для них международной арктической структуре: или в той, в которой будет доминировать «коллективный Запад», по сути — блок НАТО; или в той, в которой ведущим актором будет Россия. Кроме того, судя по цитируемым ранее материалам, вряд ли все Постоянные участники АС — организации коренных народов Севера — поддержат сценарий их «переезда», «вживания» в новую для них прозападную арктическую международную организацию или в две такие организации: «западную» и «восточную». А без представительства коренных народов Севера прозападная арктическая международная организация уже не будет иметь того политико-правового авторитета, который сейчас имеет АС. При всей иррациональности этого варианта, его несоответствия интересам как западной арктической «семерки», так и России, прогноз жесткого обострения «холодной войны» в Арктике, раскола механизма управления этим регионом сохраняется как один из возможных.

Вариант 3. Сохранение Российской Федерацией *de jure* членства в Арктическом совете при прогнозе дальнейшего усиления препятствий со стороны стран Запада фактическому участию российских представителей в мероприятиях АС

Уже отмечено, что следует прогнозировать продолжение чинимых Западом препятствий России участвовать в мероприятиях Арктического совета; отказы со стороны западной «семерки» реализовывать проекты с участием России в рамках АС; продолжение обвинений на арктических международных площадках России в «агрессии» при игнорировании факта соучастия США в силовой замене в Киеве в 2014 г. конституционно избранного президента Украины на зависимый от США режим Турчинова–Порошенко–Зеленского. Даже если некоторая часть западной элиты и понимает, что такая силовая замена — суть нарушение п. 7 ст. 2 Устава ООН (о невмешательстве во внутренние дела государства), изменения занятой с 2014 г. официальной позиции Запада не прогнозируется. На таком политико-правовом фоне, несмотря на привносимые им «минусы» в функционирование АС, Российская Федерация может выбрать трудный, но едва ли не самый оптимальный путь: терпеливо готовить майскую передачу Норвегии председательства в Арктическом совете, тем самым юридически подтверждая свое членство в нем. Повторим, в силу учредительного документа АС — Оттавской декларации 1996 г., а также Правил процедуры АС, у «семерки» западных стран нет юридической возможности исключить Россию из АС. Такой путь ведет к сохранению нынешнего статус-кво в будущем природоохранном, экономическом управлении Арктическим регионом, прежде всего, к *предотвращению консенсусного принятия* Арктическим советом, его Рабочими группами сугубо прозападных решений, нацеленных против интересов России. Разумеется, не будет и решений АС, нацеленных на обеспечение интересов

России. Но такой компромисс сам по себе видится значимым политико-правовым плюсом, побуждающим АС выявлять общие интересы. Напомним, что от международно-согласованных эколого-экономических регуляторов деятельности в Арктике зависит объем инвестиций в инфраструктуру Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ). Сегодня АЗРФ дает, при самых скромных расчетах, порядка 20% российского экспорта, 10% ВВП страны, и т.д.³² Кроме того, продолжение *de jure* членства России в АС — даже в крайне неблагоприятных политико-правовых условиях, обозначенных в «Совместных заявлениях» западных государств-членов АС — позволяет России своевременно реагировать на создаваемые в его рамках документы. А западные государства-члены АС вынуждены будут стремиться к общеприемлемым формулировкам в документах, нацеленных на природоохранное и социально-экономическое развитие всей Арктики.

Не факт, что именно этот вариант прогноза станет реальностью. Если же восемь арктических государств изберут этот «компромисс компромиссов», то на международном уровне будет проведена надлежащая передача в мае 2023 г. председательства от Российской Федерации Норвегии.

Но и в этом случае не следует прогнозировать, что все министры западных стран-членов АС прибудут на такую передачу, и что будет консенсусно согласован текст традиционного «Совместного заявления» министров государств-членов АС. Вероятнее всего, от имени России будет подготовлено «Заявление Председателя» (*Statement by the Chair*), с юридической опорой на прецедентное «Заявление Председателя» по случаю 11-й встречи министров стран-членов Арктического совета 6-7 мая 2019 г. (*Statement by the Chair — Minister for Foreign Affairs of Finland*), когда США отказались подписать совместное заявление представителей восьми государств-членов совета.

³² Экономика современной Арктики: в основе успешности эффективное взаимодействие и управление интегральными рисками : монография / Под науч. ред. В. А. Крюкова, Т. П. Скуфьиной, Е. А. Корчак. Апатиты: ФИЦ КНЦ РАН, 2020. — 245 с.

Заключение

Как было показано выше, нет ничего нового в совершенно разных политико-правовых позициях России, с одной стороны, и, с другой, США и прочих государств НАТО относительно военных конфликтов в Европе (например, при бомбардировках НАТО Белграда) или на Ближнем Востоке (при вооруженном вторжении США в Ирак). Но эти разные позиции, противоположные международно-правовые оценки до 2022 г. не привносились арктическими государствами в хрупкий механизм их политико-правового взаимодействия в рамках Арктического совета. В 2022 г. эта традиционная, молчаливо соблюдаемая всеми государствами-членами АС практика поведения (*modus vivendi*), была вдруг перечеркнута совместными заявлениями арктической «семерки». И это — печальная в международно-правовом плане новелла. Арктика, как оказалось, «не имеет иммунитета» от геополитических разногласий, происходящих в других регионах. А эти разногласия между Россией и США и их союзниками были и будут всегда. США никогда не признают, например, что совершали нарушения международного гуманитарного права, когда жгли напалмом деревни во время войны во Вьетнаме в 1960–1970-х гг. Не признают и то, что нарушили п. 7 ст. 2 Устава ООН, содействуя силовой замене в 2014 г. конституционно избранного президента Украины на путчиста Турчинова. А Россия всегда будет считать эти деяния США международными правонарушениями. На таком политико-правовом фоне прогнозы будущего Арктического совета не сводятся к черно-белой альтернативе: быть ему или не быть; прогнозы, представленные в данной рабочей тетради, несомненно, богаче политико-правовыми нюансами.

В работе специально не исследовался вопрос о роли *научной дипломатии* в преодолении кризиса в деятельности АС. С одной стороны, она могла бы быть значительной, учитывая пример научного продвижения правовых идей о запрете рыболовства за пределами 200-мильных исключительных экономических зон пяти приарктических прибрежных государств. Ведь именно своевременные меры научной дипломатии привели к согласованию (начала — на российско-американском академическом уровне) проектного документа «мягкого права» по этой теме; затем этот документ вышел на уровень региональной декларации (в 2014 г.), которая привела к дипломатическим переговорам и подписанию в 2018 г. *Соглашения о предотвращении нерегулируемого рыболовства в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана*³³.

С другой стороны, как было показано в рабочей тетради, западные аналитики предложили лишь единичные, юридически не очень внятные доводы в пользу сохранения Арктического совета, что, впрочем, объяснимо в контексте нагнетания русофобии в их странах. И это лишь добавляет остроты в проблему будущего Арктического совета.

³³ См. подробнее: Зиланов В.К., Киенко Е.В., Луговская А.А. Современные международно-правовые вопросы предотвращения нерегулируемого рыболовства в Арктике // Московский журнал международного права. 2022. № 3. С. 49–67.

Приложения

Приложение 1

Joint Statement on Arctic Council Cooperation Following Russia's Invasion of Ukraine

MARCH 3, 2022

Canada, the Kingdom of Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden, and the United States issue the following joint statement.

Begin text:

Canada, the Kingdom of Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden, and the United States condemn Russia's unprovoked invasion of Ukraine and note the grave impediments to international cooperation, including in the Arctic, that Russia's actions have caused.

We remain convinced of the enduring value of the Arctic Council for circumpolar cooperation and reiterate our support for this institution and its work. We hold a responsibility to the people of the Arctic, including the indigenous peoples, who contribute to and benefit from the important work undertaken in the Council.

The core principles of sovereignty and territorial integrity, based on international law, have long underpinned the work of the Arctic Council, a forum which Russia currently chairs. In light of Russia's flagrant violation of these principles, our representatives will not travel to Russia for meetings of the Arctic Council. Additionally, our states are temporarily pausing participation in all meetings of the Council and its subsidiary bodies, pending consideration of the necessary modalities that can allow us to continue the Council's important work in view of the current circumstances.

End text.

Приложение 2

Joint Statement on Limited Resumption of Arctic Council Cooperation

JUNE 8, 2022

The governments of Canada, the Kingdom of Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden, and the United States have issued the following joint statement.

Begin text:

In response to Russia's full-scale invasion of Ukraine, a flagrant violation of the principles of sovereignty and territorial integrity, based on international law, the other Arctic Council founding states – Canada, Finland, Iceland, the Kingdom of Denmark, Norway, Sweden, and the United States – on March 3 announced a pause in their participation in the Arctic Council. Since March 3, representatives from these States have examined modalities to allow a resumption of the work in the Arctic Council.

We remain convinced of the enduring value of the Arctic Council for circumpolar cooperation and reiterate our support for this forum and its important work.

We intend to implement a limited resumption of our work in the Arctic Council, in projects that do not involve the participation of the Russian Federation. These projects, contained in the workplan approved by all eight Arctic States at the Reykjavik ministerial, are a vital component of our responsibility to the people of the Arctic, including Indigenous Peoples.

We continue to examine additional modalities to allow us to further continue the Council's important work.

End text.

Об авторах

Вылегжанин Александр Николаевич — доктор юридических наук, профессор, с 2005 г. — заведующий кафедрой международного права МГИМО МИД России. Заслуженный юрист Российской Федерации. Член Российского совета по международным делам. Главный редактор «Московского журнала международного права»; член редколлегий журнала «Государство и право» (Москва), журнала «*JUS GENTIUM*» (США), Сербского ежегодника международного права (Белград). Вице-президент Российской ассоциации международного права. Член Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации. Автор более 190 научных и учебных работ по международному праву, в том числе опубликованных за рубежом.

Лысенко Михаил Николаевич — кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой международного права МГИМО МИД России. Чрезвычайный и Полномочный Посол. Автор более 40 научных публикаций.

Вяхирева Наталья Сергеевна — кандидат политических наук, программный менеджер Российского совета по международным делам (РСМД). В РСМД — руководитель проекта «Россия и Евроатлантическое сообщество», включающего вопросы отношений России и ЕС, России и США, а также проекта «Международное сотрудничество в Арктике». Имеет публикации на русском и английском языках в российских и зарубежных научных журналах, СМИ, на сайтах аналитических центров; автор одной монографии.

Снятков Андрей Алексеевич — исследователь-магистрант Одинцовского филиала МГИМО МИД России. В 2021 году получил степень бакалавра со знанием иностранного языка, направление подготовки — «Международное право и сравнительное правоведение». Автор ряда научных публикаций по международно-правовой тематике.

Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) — некоммерческая организация, ориентированная на проведение исследований в области международных отношений, выработку практических рекомендаций по вопросам внешней политики и международных отношений в интересах российских органов государственной власти, бизнеса и некоммерческих организаций. Совет создан решением учредителей в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 2 февраля 2010 года.

РСМД — один из ведущих аналитических центров страны, ежегодно ведущий работу по более чем 20 исследовательским направлениям. Экспертиза Совета востребована российскими профильными ведомствами, академическим сообществом, российским и зарубежным бизнесом, ведущим международную деятельность.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную деятельность с целью формирования устойчивого сообщества молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии. Совет также выступает в качестве активного участника экспертной дипломатии, поддерживая партнерские связи с зарубежными исследовательскими центрами, университетами, ассоциациями бизнеса.

Президент РСМД, член-корреспондент РАН Игорь Иванов занимал пост министра иностранных дел РФ в 1998–2004 гг. и секретаря Совета Безопасности РФ в 2004–2007 гг. Научным руководителем Совета является Андрей Картунов. В 1995–1997 гг. А. Картунов занимал должность заместителя директора Института США и Канады РАН, в 2011–2023 гг. был генеральным директором РСМД. Генеральный директор Совета — Иван Тимофеев. Председатель Попечительского совета РСМД — министр иностранных дел РФ Сергей Лавров.

Для заметок

Российский совет по международным делам

**БУДУЩЕЕ АРКТИЧЕСКОГО СОВЕТА:
ПРОГНОЗ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ЗАЯВЛЕНИЙ
СЕМИ ЗАПАДНЫХ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ
АРКТИЧЕСКОГО СОВЕТА ОТ 3 МАРТА И ОТ 8 ИЮНЯ 2022 Г.**

Рабочая тетрадь № 75 / 2023

Верстка — О.В. Устинкова

Источник фото на обложке:
Ministry for Foreign Affairs of Finland / Kaisa Sirén CC BY-NC-ND 2.0

Формат 70×100 ¹/₁₆. Печать офсетная.

Тираж: 200 экз.



Российский совет
по международным
делам

Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс.: +7 (495) 225 6284
welcome@russiancouncil.ru

119049, Москва,
4-й Добрынинский переулок, дом 8