

УДК: 327-7

DOI: 10.1870/HUM/2304-9480.8.09

**А.В. Сбойчакова**

## **УЧАСТИЕ НАБЛЮДАТЕЛЕЙ В РАБОТЕ АРКТИЧЕСКОГО СОВЕТА: ЭВОЛЮЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ**



**СБОЙЧАКОВА Анастасия Вячеславовна** – кандидат политических наук, специалист по учебно-методической работе. Санкт-Петербургский государственный университет. 199034, Россия, Санкт-Петербург, Университетская наб., д.7/9.  
E-mail: Sboichakova@mail.ru

*В статье исследуется взаимосвязь деятельности межправительственного дискуссионного форума «Арктический совет» и интереса к Арктическому региону со стороны внерегиональных участников. С помощью исторической ретроспективы изучено зарождение межгосударственного сотрудничества в регионе Арктики, формирование и эволюция процесса двустороннего и многостороннего взаимодействия наблюдателей с государствами-членами Арктического совета. Выявлены причины интереса внерегиональных участников к региону Арктики, изучены мотивы основных внешних по отношению к изучаемому форуму участников к Арктике, причины, по которым взаимодействие неарктических государств с арктическими осуществлялось именно под эгидой Арктического совета, исследовано влияние международного контекста на процесс взаимодействия наблюдателей и государств-членов АС. Обозначен механизм влияния возрастания количества кандидатов в наблюдатели на интенсификацию сотрудничества в рамках Арктического совета и институциональное развитие форума. Раскрывается степень участия наблюдателей в работе форума, причины заинтересованности внерегиональных участников в Арктике, преследуемые ими цели, способы и инструменты их воздействия на политику государств-членов Арктического совета. Проведена периодизация этапов активизации внешних по отношению к Арктическому региону государств и международных правительственных и неправительственных организаций в сотрудничестве с Арктическим советом в исторической ретроспективе, выявлены ключевые факторы, способствующие трансформации отношений государств-членов с наблюдателями в Арктическом совете. Систематизированы как аргументы в пользу дальнейшего расширения количества наблюдателей Арктического совета, так и причины, по которым принятие новых наблюдателей не входит в интересы форума. Результаты*

*исследования показывают, что в ближайшие годы (председательство России в АС) расширение количества наблюдателей в АС не представляется реальным.*

АРКТИЧЕСКИЙ СОВЕТ; АРКТИКА; НАБЛЮДАТЕЛИ; ГОСУДАРСТВА;  
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

### ***Зарождение межгосударственного сотрудничества в Арктике***

Актуальность темы данного исследования обусловлена рядом факторов. С одной стороны, богатые природные ресурсы Арктики, пролегание через арктическую акваторию кратчайших потенциальных путей для перевозки грузов на рубеже привлекают к региону экономическое и политическое внимание как со стороны государств Арктики, так и внерегиональных участников международных отношений. Поскольку на настоящий момент определен круг государств, имеющих территории за пределами полярного круга, выход к арктической акватории, и все эти государства являются членами влиятельного дискуссионного форума – Арктический совет, данный форум становится площадкой для диалога между арктическими игроками и возможностью достичь с ними договоренностей для дальнейшего сотрудничества и закрепить присутствие в регионе для новых участников.

До 80-х и 90-х годов XX века государства Арктического региона не сотрудничали по арктическим вопросам на международном уровне, и после Холодной войны (в ходе которой многие из них находились в противоборствующих блоках) настороженно относились к идее кооперации по любым вопросам, особенно военным или в области безопасности. Однако постепенно восемь арктическими и приарктическими странами была осознана необходимость переговоров по ряду проблем, и пришло понимание, что закрепить свои интересы в регионе удобнее, собравшись в коалицию.

Под влиянием всеобщей обеспокоенности глобальными проблемами того времени появилась и была принята идея создания международной площадки для диалога по вопросам социально-экологического сотрудничества, тем более, что активное освоение акватории региона, прибрежных территорий усиливали и так существовавшие в Арктике экологические риски и проблемы. В Арктике был создан форум высокого уровня для содействия сотрудничеству государств Арктики, коренных народов и населения Арктики по вопросам устойчивого развития,

получивший название Арктический совет (АС). В состав организации вошли восемь государств, имеющих отношение к Арктике: Россия, Норвегия, Канада, США, Финляндия, Дания, Исландия и Швеция. Важно подчеркнуть, что если Россия, Норвегия, Канада и Дания (через Гренландию) имели выход к арктической акватории, то Финляндия, Исландия и Швеция обосновывали свое участие в АС прежде всего проживанием на их территориях коренного населения Арктики.

Устройство АС подразумевало консенсуальный способ принятия решений и следующие категории участия: государства-члены (см. выше), постоянные участники (ассоциации коренных народов Арктики – Арктический совет атабасков, Международная ассоциация алеутов, Международный совет гвичинов, Циркумполярный совет инуитов, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, Союз саамов), и наблюдатели. При этом если первые две категории фактически закрыты для расширения, за счет отсутствия оснований считать какие-либо, кроме перечисленных выше государств, (при)арктическими и отсутствия новых ассоциаций коренных народов, желающих занять место в совете, то категория наблюдателей является единственной возможностью для неарктических государств или международных организаций быть причастными к делам Арктики.

### ***Формирование и эволюция взаимодействия наблюдателей с Арктическим советом***

Со стороны нерегиональных государств и специализированных международных организаций интерес к Арктике существовал еще до создания Арктического совета. Экономическая, стратегическая важность региона была очевидна, а ресурсный потенциал привлекал богатством. Нерегиональные государства проявляли желание участвовать в арктическом взаимодействии еще во время процесса Рованиеми (ряда подготовительных заседаний арктической восьмерки) [1, р. 1]. Германия, Великобритания, Польша, Международный Арктический комитет (МАНК), Европейская экономическая Комиссия ООН и Программа ООН по окружающей среде принимали участие в первой встрече АС на уровне министров иностранных дел [2, р. 90]. Нидерланды оказывали консультативное содействие по

разработке Стратегии охраны окружающей среды в Арктике и плана по устранению атмосферных загрязнителей.

Когда в 1996 г. вновь созданный Арктический совет сменил Стратегию охраны окружающей среды в Арктике, система отбора наблюдателей претерпела изменения. Постоянно аккредитованные при стратегии наблюдатели (ассоциации коренного населения) получили статус постоянных участников АС, а возможность стать наблюдателем ad hoc сохранялась только для государств и международных организаций, которые, по мнению государств-членов АС, вносят вклад в развитие или исследование региона.

С 1996 по 2004 гг. Германия, Великобритания и Нидерланды оказывали экономическую поддержку некоторым проектам АС [3]. Участвовавшие в министерских заседаниях наблюдатели, пользуясь возможностью выступления, использовали форум для выражения своих интересов в Арктике [4, pp. 175–176]. В качестве наблюдателя ad hoc в некоторых встречах АС участвовали Япония и Франция.

Интерес специализированных (в основном, природоохранных) международных организаций к Арктике возрос после крупной аварии танкера Эксон Вальдес в Мексиканском заливе, вызвавшей крупные экологические негативные последствия. Гринпис, являвшаяся на тот момент, одной из влиятельнейших природоохранных НПО, выражала желание стать наблюдателем при АС, однако не получила данного статуса ввиду возражения двух скандинавских государств и Исландии (Гринпис выступала против китобойного промысла – основного занятия коренных народов Арктики, проживающих на территории) [5, p. 137]. Зато данный статус получили более умеренные Всемирный фонд дикой природы и Красный крест [4, pp. 174–176].

Заинтересованность в сотрудничестве с Арктическим советом в качестве наблюдателя выражал и ЕС, активно поддержанный Финляндией и Данией. Консенсуса внутри АС по данному вопросу не удалось достичь, однако трения указывали на необходимость разработки более четких критериев отбора наблюдателей. Впоследствии принятие ЕС наблюдателем бойкотировал Международный совет инуитов (постоянный участник АС),

который дважды (2013 г., 2015 г.) [6] блокировал принятие ЕС из-за существующего внутри организации запрета на китобойный промысел.

*Изменения во взаимодействии с наблюдателями в Арктическом совете*

В начале 2000-х годов прослеживались две тенденции: увеличение роли наблюдателей внутри АС и новый виток роста интереса к АС со стороны неарктических участников [7]. Последнее связано с выходом в свет доклада АС про изменение климата (2004 г.), где было доказано, что неизбежно дальнейшее таяние ледяного шельфа [8]. Основные интересы государств, стремящихся стать наблюдателями, были связаны с морскими перевозками на новых маршрутах расширяющейся арктической акватории, желанием иметь доступ к разработке месторождений. Среди средств, с помощью которых наблюдатели добивались целей было и двустороннее сотрудничество с членами АС, финансирование проектов рабочих групп, лоббирование интересов с помощью арктических государств [9, с. 8–73] (например, Исландия помогала Китаю добиться статуса наблюдателя), научное сотрудничество также использовалось как средство лоббировать интересы в АС. В 1998–2006 гг. наблюдателями в АС стали 15 МНПО [4, р. 178], Франция, Испания и Польша. В этот период наблюдатели впервые участвовали в разработке реформы АС – Великобритания предложила создать финансовый орган для поддержки работы АС [10]. Отдельные проекты по устранению загрязнений в Арктике финансировал Китай. Интересы Индии и Сингапура также носили прагматический характер, хотя они и аргументировали потребность участия в заседаниях АС опасениями (и потому – необходимостью отслеживания) последствий для них в результате изменения климата в Арктике.

После заключения Соглашения по морскому поиску и спасанию в Арктике (2011 г.) и Соглашения о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике (2013 г.) наблюдатели стали оказывать больше финансовой поддержки АС [11, р. 36].

Предполагалась следующая волна подачи заявок в наблюдатели, поэтому на министерской встрече в Нууке в 2011 г. были приняты новые критерии отбора наблюдателей и расширен пакет документов для подачи заявки [12]. Кандидат должен поддерживать цели АС, признавать суверенитет и уважать юрисдикцию арктических государств в регионе,

соблюдать нормы арктического морского права, уважать ценности и культуру коренного населения, быть полезным АС, иметь возможность содействовать АС и представлять его интересы в других природоохранных организациях [13].

Воспользовавшись противоречиями между Данией и Исландией по вопросу невключения последней в Северное изменение ЕС, а также инвестировав в российские и канадские проекты по Арктике, Китай, нацеленный на сотрудничество по освоению акватории и ресурсов Арктики [14, с. 44], добился поддержки трех влиятельных участников АС и был включен в состав наблюдателей в период расширения 2013–2015 гг., вместе с Индией, РК, Японией и Сингапуром.

Во время председательства США в наблюдатели Арктического совета были приняты Швейцария [15] и шесть международных организаций: ВМО [16], Комиссия ОСПАР [17], Национальное географическое общество [18], Международный совет по исследованию моря [19], Осеана [20], Совет западных стран Северной Европы [21].

### ***Выводы***

Таким образом, позитивными сторонами института наблюдателей для государств-участников АС является реализация при их финансово-экономической помощи значительного количества проектов по ликвидации загрязнений в Арктике, интенсификация научных исследований региона. Государства-члены Арктического совета со своей стороны также заинтересованы в экономической поддержке, техническом сотрудничестве по ряду вопросов с наблюдателями. Во многом принятие в ряды наблюдателей зависит от отношений кандидата с государством-председателем АС.

Количество наблюдателей (38) в Арктическом совете на современном этапе превышает суммарное количество членов и участников форума. Постоянное расширение их числа, а также неугасающий интерес со стороны желающих приобрести указанный статус являются показателями продолжающегося растущего интереса к Арктике со стороны внерегиональных участников и профильных (занимающихся вопросами охраны природы, обеспечения благосостояния коренных народов) международных организаций. Наблюдается прямая корреляция между знаковыми событиями в Арктическом совете и скачками интереса со

стороны потенциальных партнеров. Однако постоянные трудности в поиске консенсуса относительно кандидатур наблюдателей и долгий процесс принятия свидетельствует об опасениях государств-членов АС возможных притязаний, конкуренции, навязывании им интересов. При всех существующих правилах приема наблюдателей, принятых в Нууке, и ограничении данного статуса, сохраняется возможность объединенного давления наблюдателей на государства АС.

На современном этапе развития АС число наблюдателей достигло пика, перечисленные выше причины делают значительное расширение наблюдателей в ближайшей перспективе маловероятным.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Graczyk P., Koivurova T.** A new era in the Arctic Council's external relations? Broader consequences of the Nuuk observer rules for Arctic governance. Polar Record. Cambridge University Press, 2013.
2. **Young O.R.** Creating regimes: Arctic accords and international governance. Ithaca and London: Cornell University Press. 1998.
3. Report of Senior Arctic Officials to Arctic Council Ministers. Barrow, Alaska, United States of America (2000) / Official site of Arctic Council. URL: <http://hdl.handle.net/11374/1551> (accessed: 21.08.2020).
4. **Chater A.** Explaining Non-Arctic States in the Arctic Council // Strategic Analysis, 2016. Vol. 40. No. 3.
5. **Scrivener D.** From Ottawa to Iqaluit: Towards Sustainable Arctic Co-Operation? // Environmental Politics, 1998. Vol.7 No 4.
6. Арктический совет сказал ЕС «нет». URL: <http://newhorizons.fi/?p=672> (дата обращения: 22.08.2020).
7. **Pedersen T.** Arktisk råds rolle i polarpolitikken. URL: <http://septentrio.uit.no/index.php/nordlit/article/view/2314/2144> (дата обращения: 25.09.2017).
8. ACIA, Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment. ACIA Overview report. Cambridge University Press. 2004.
9. **Гриняев С.Н., Шевченко А.В., Медведев Д.А., Волков А.Г., Аньшина Е.В., Онищук С.М.** Страны-наблюдатели в Арктическом Совете: позиция и мотивы деятельности / доклад Центра стратегических оценок и прогнозов. Сер. Проблемы безопасности в Арктике Т.1 М.: 2014.
10. Minutes, SAO, Senior Arctic Officials, Arctic Council, Yakutsk (2005). URL: <http://hdl.handle.net/11374/350> (accessed: 22.08.2020).
11. **Tennberg M.** Indigenous peoples' involvement in the Arctic Council URL: <http://arcticcircle.uconn.edu/NatResources/Policy/tennberg.html> (accessed: 23.08.2020).

12. The Arctic Council Rules of Procedure (adopted in 1998 and revised in 2013) URL: <http://hdl.handle.net/11374/940> (accessed: 25.08.2020).
13. Наблюдатели в Арктическом Совете URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/about-us/arctic-council/observers> (дата обращения: 25.08.2020).
14. Ягья В.С., Харлампыева Н.К., Лагутина М.Л. Арктика – новый регион внешней политики Китая // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2015. №1. С.43-52 ISSN: 2313-0660
15. Новый наблюдатель: Швейцария. URL: <https://www.arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/471-observer-switzerland> (дата обращения: 22.08.2020).
16. Новый наблюдатель: Всемирная метеорологическая организация. URL: <https://www.arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/461-observer-wmo> (дата обращения: 22.08.2020).
17. Новый наблюдатель: Комиссия ОСПАР URL: <https://www.arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/463-observer-ospar> (дата обращения: 22.08.2020).
18. Новый наблюдатель: Национальное географическое общество организация. URL: <https://www.arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/459-observer-national-geographic> (дата обращения: 22.12.2017).
19. Новый наблюдатель: МСИМ организация. URL: <https://www.arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/460-observer-ices> (дата обращения: 22.08.2020).
20. Новый наблюдатель: организация Осеана. URL: <https://www.arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/462-observer-oseana> (дата обращения: 22.08.2020).
21. Новый наблюдатель: Совет западных стран Северной Европы. URL: <https://www.arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/470-observer-west-nordic-council> (дата обращения: 22.12.2017).

#### REFERENCES:

1. Graczyk P. Koivurova T. *A new era in the Arctic Council's external relations? Broader consequences of the Nuuk observer rules for Arctic governance.* Polar Record. Cambridge University Press, 2013.
2. Young O.R. *Creating regimes: Arctic accords and international governance.* Ithaca and London: Cornell University Press. 1998.
3. *Report of Senior Arctic Officials to Arctic Council Ministers.* Barrow, Alaska, United States of America (2000) / Official site of Arctic Council, available at <http://hdl.handle.net/11374/1551> (accessed 21 august 2020).
4. Chater A. *Explaining Non-Arctic States in the Arctic Council* // Strategic Analysis, 2016. Vol. 40. No. 3.



5. **Scrivener D.** *From Ottawa to Iqaluit: Towards Sustainable Arctic Co-Operation?* Environmental Politics, 1998. Vol.7 No 4.
6. *Arkticheskij sovet skazal ES «net»*, available at <http://newhorizons.fi/?p=672> (accessed 22 august 2020).
7. **Pedersen T.** *Arktisk råds rolle i polarpolitikken*, available at <http://septentrio.uit.no/index.php/nordlit/article/view/2314/2144> (accessed 25 september 2017).
8. ACIA, *Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment*. ACIA Overview report. Cambridge University Press. 2004.
9. **Grinjaev S.N., Shevchenko A.V., Medvedev D.A., Volkov A.G., An'shina E.V., Onishhuk S.M.** *Strany-nabljudateli v Arkticheskom Sovete: pozicija i motivy dejatel'nosti / doklad Centra strategicheskikh ocenok i prognozov*. Ser. Problemy bezopasnosti v Arktike T.1 M.: 2014.
10. Minutes, SAO, Senior Arctic Officials, Arctic Council, Yakutsk (2005), available at <http://hdl.handle.net/11374/350> (accessed 22 august 2020).
11. **Tennberg M.** *Indigenous peoples' involvement in the Arctic Council*, available at <http://arcticcircle.uconn.edu/NatResources/Policy/tennberg.html> (accessed 23 august 2020).
12. *The Arctic Council Rules of Procedure* (adopted in 1998 and revised in 2013), available at <http://hdl.handle.net/11374/940> (accessed 25 august 2020).
13. *Nabljudateli v Arkticheskom Sovete*, available at <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/about-us/arctic-council/observers> (accessed 25 august 2020).
14. **Yagiya V.S., Kharlampieva N.K., Lagutina M.L.** *Arktika – novyi region vneshnei politiki Kitaia // Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniia*. 2015. T.15, No1. pp.43-52 ISSN: 2313-0660.
15. *Novyj nabljudatel': Shvejcarija*, available at <https://www.arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/471-observer-switzerland> (accessed 22 august 2020).
16. *Novyj nabljudatel': Vsemirnaja meteorologicheskaja organizacija*, available at <https://www.arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/461-observer-wmo> (accessed 22 august 2020).
17. *Novyj nabljudatel': Komissija OSPAR*, available at <https://www.arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/463-observer-ospar> (accessed 22 august 2020).
18. *Novyj nabljudatel': Nacional'noe geograficheskoe obshhestvo organizacija*, available at <https://www.arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/459-observer-national-geographic> (accessed 22 december 2017).
19. *Novyj nabljudatel': MSIM organizacija*, available at <https://www.arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/460-observer-ices> (accessed 22 august 2020).
20. *Novyj nabljudatel': organizacija Oceana*, available at <https://www.arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/462-observer-oceana> (accessed 22 august 2020).
21. *Novyj nabljudatel': Sovet zapadnyh stran Severnoj Evropy*, available at <https://www.arctic-council.org/index.php/ru/our-work/news-and-events-ru/470-observer-west-nordic-council> (accessed 22 december 2017).

---

---

**SBOYCHAKOVA Anastasiia V.** – Saint-Petersburg State University.  
7/9, Universitetskaya embankment, Saint-Petersburg, Russia, 199034.  
E-mail: Sboichakova@mail.ru

**THE PARTICIPATION OF OBSERVERS IN THE ARCTIC COUNCIL - EVOLUTION AND PROSPECTS**

*The article examines the relationship between the activities of the intergovernmental discussion forum 'The Arctic Council' and the interest in the Arctic region on the part of non-regional participants. A historical retrospective is used to study the origin of interstate cooperation in the Arctic region, the formation and evolution of the process of bilateral and multilateral interaction of observers with the member States of the Arctic Council. The reasons for the interest of non-regional participants in the Arctic region were revealed, the motives of the main participants external to the studied forum to the Arctic were studied, the reasons why the interaction of non-Arctic states with the Arctic was carried out precisely under the auspices of the Arctic Council, the influence of the international context on the process of interaction between observers and member states was studied AC. The mechanism of the influence of an increase in the number of candidates for observers on the intensification of cooperation within the framework of the Arctic Council and the institutional development of the forum is outlined. The degree of participation of observers in the work of the forum, the reasons for the interest of non-regional participants in the Arctic, their goals, methods and tools of their influence on the policies of the member states of the Arctic Council are revealed. Periodization of the stages of activation of states external to the Arctic region and international governmental and non-governmental organizations in cooperation with the Arctic Council in historical retrospect identified the key factors contributing to the transformation of relations between member states and observers in the Arctic Council. Both the arguments in favor of further expanding the number of observers to the Arctic Council and the reasons why the adoption of new observers is not in the interests of the forum are systematized. The results of the study show that in the coming years (Russia's chairmanship in the AU) the expansion of the number of observers in the AU does not seem realistic.*

ARCTIC COUNCIL; ARCTIC; OBSERVERS; STATES;  
INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

---

---