

Европейское сотрудничество

Л. С. Воронков, А. А. Смирнова

Арктический совет как международная организация нового типа

Лев Сергеевич Воронков, д-р ист. наук,
профессор Кафедры интеграционных процессов
МГИМО МИД России. E-mail: lvoronkov@yandex.ru

Анастасия Алексеевна Смирнова, магистр
международных отношений.
E-mail: smirnovaanastasiaa@outlook.com

Аннотация. Арктический совет является форумом международного сотрудничества высокого уровня, решения в котором принимаются консенсусом, а их исполнение осуществляется государствами на добровольной основе и в соответствии с национальными интересами. Он не отвечает критериям классической международной межправительственной организации (ММПО), основанной на международном договоре, и одновременно не может быть отнесен к международной неправительственной организации (МНПО) по составу участников. Уважительное отношение к национальному суверенитету государств-членов обеспечивает высокую результативность деятельности Арктического совета в отсутствие в нём сложной организационной структуры, исполнительного и судебного органа. Одновременно эта неформальная международная организация нового типа стала ядром, вокруг которого сформировалась значительная группа государств, международных межправительственных и неправительственных организаций, получивших статус наблюдателей при Арктическом совете, созданы нестандартные инструменты финансирования осуществляемых программ. В условиях участия остальных государств – членов Арктического совета в антироссийских санкциях, он продолжает демонстрировать тесное взаимодействие арктических государств в решении важнейших проблем: во время санкций учреждён Арктический экономический совет, достигнуты договорённости о сотрудничестве служб береговой охраны, заключено соглашение о научном взаимодействии и о предупреждении нерегулируемого рыболовства в центральной части Северного Ледовитого океана, продолжаются переговоры о новых соглашениях. Модель неформального международного сотрудничества, демонстрируемая Арктическим советом, весьма успешно реализуется также в деятельности Совета министров северных стран, Совете Баренцева/Евроарктического региона, БРИКС и других международных объединений, что дало авторам основание утверждать, что она будет получать дальнейшее развитие в современных международных отношениях.

Ключевые слова: Арктический совет, ММПО, МНПО, международный форум сотрудничества, арктические государства, Арктика, консенсус, суверенитет.

До недавнего времени миру были известны лишь два типа международных организаций: межправительственные (ММПО), основанные на международном договоре, и неправительственные (МНПО). Первые ММПО и МНПО появились во второй половине XIX века. Их создание было вызвано достигшими «критической массы» процессами интернационализации

различных сторон жизни государств и необходимостью в этих условиях налаживания многосторонних связей между ними в различных областях как на межгосударственной, так и на неправительственной основах [1–4].

Вскоре вновь создаваемые ММПО стали приобретать общие признаки: учреждаться на постоянной основе на базе международного договора, иметь устав, постоянные руководящие, исполнительные и судебные органы, правила процедуры, бюджет, штаб-квартиру и секретариат. Международный персонал, обслуживающий их деятельность, стал называться международной гражданской службой, которая, как правило, обладает соответствующими дипломатическими иммунитетами и привилегиями. Совокупность общих принципов и норм, регулирующих вопросы создания, структуры и деятельности ММПО, оформилась в право международных организаций.

Наряду с ММПО возникли также МНПО, прежде всего, в тех сферах жизни общества, которые оставались вне или не поддавались в принципе межправительственному регулированию. Правовая основа для их деятельности имеет качественные отличия от ММПО. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 23 мая 1968 г. № 1296 (XLIV) гласила, что любая международная организация, которая не учреждена на основании межправительственного соглашения, формально вроде бы должна считаться МНПО.

Такие неправительственные организации являются некоммерческими и независимыми от государств, имеющих международное членство, они не должны стремиться к извлечению прибыли. Их членами могут быть физические и (или) юридические лица двух или нескольких государств, а также другие МНПО. Они регистрируются в соответствии с внутренним законодательством государств, на территории которых располагаются их штаб-квартира, головной, региональные или страновые офисы. Внутреннее законодательство не является идентичным в разных странах, а потому какой-либо общей правовой основы существования МНПО, которая носила бы универсальный характер, регулировала бы их положение и осуществляемую ими деятельность в сфере международных отношений и международного права, не существует.

Помимо классических ММПО и МНПО, в послевоенный период возник ряд международных структур, которые не вписываются в традиционные признаки или критерии ММПО или МНПО и деятельность которых базируется на консенсусе. Одной из первых «ласточек» в этой области стал Совет министров Северных стран (СМСС), учрежденный в 1971 г. В 1975 г. впервые встретились лидеры шести ведущих государств, впоследствии вошедших в состав «Большой семерки», а также состоялось Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), причем участники обоих форумов договорились опираться в своей деятельности на консенсус.

В 1990-е гг. были созданы такие международные форумы сотрудничества высокого уровня, основанные на консенсусе, как Совет государств Балтийского моря (СГБМ), Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), Арктический совет (АС). Возникли также неформальные объединения государств: «Группа 20», Арктическая «пятерка», БРИКС и другие, отнести которые к категории неправительственных организаций не представляется возможным, несмотря на отсутствие у них учредительных международных договоров. Наряду с официальными представителями государств-членов в деятельности многих таких международных образований участвуют и другие правительственные, полугосударственные, парламентские и неправительственные структуры, ММПО и МНПО, что стало их важной отличительной особенностью.

Помимо того что подобные неформальные форумы принимают решения консенсусом, что исключает возможность одних государств навязывать свою волю другим, исполнение принимаемых решений государствами-членами осуществляется добровольно и так, как они считают возможным и совместимым с их национальными интересами и государственным суверенитетом. Такие формы международного взаимодействия, не вписывающиеся в классические нормы деятельности ММПО и МНПО, демонстрируют высокую степень эффективности и результативности и получают все более широкое распространение.

В докладе Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), посвященном 50-летию деятельности, справедливо указывалось: «Когда предлагаемые политические решения нуждаются в эффективном международном сотрудничестве, соглашения следует достигать консенсусом. Это требует времени, но помогает гарантировать, что достигнутые соглашения будут уважаться»¹. Эта закономерность находит свои убедительные подтверждения в деятельности ряда международных организаций, созданных в конце XX – начале XXI вв.

¹ Better policies for better lives. The OECD at 50 and beyond [2011]. URL: <http://www.oecd.org/about/47747755.pdf>

Вместе с тем СБСЕ, переименованное в 1994 г. в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), похвалиться такой же эффективностью и результативностью деятельности не может, постепенно маргинализуется и теряет способность сколько-нибудь существенно влиять на положение дел в Европе именно потому, что одна часть государств — участников ОБСЕ пытается навязывать свою волю другим государствам-участникам.

Авторы настоящей статьи считают важным разобраться в сути обозначенной проблемы на конкретном примере Арктического совета (АС). Анализ его деятельности и результативного международного сотрудничества в его рамках представляет особый интерес в связи с тем, что его государства-члены — Дания, Исландия, Канада, Норвегия, США, Финляндия и Швеция — официально присоединились к санкциям против восьмого государства-члена — России.

АС был создан после принятия Оттавской декларации в 1996 г. восемью вышеперечисленными арктическими государствами в качестве международного форума сотрудничества высокого уровня, работающего на основе консенсуса. В отличие от практики деятельности большинства ММПО, наряду с государствами — членами АС его постоянными участниками, уполномоченными присутствовать на всех заседаниях и мероприятиях АС, а также вносить свои предложения, подлежащие обязательному рассмотрению и учёту, являются неправительственные организации коренных народов Севера: Международная ассоциация алеутов, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, Арктический совет атабасков, Приполярный совет инуитов, Международный совет гвичинов и Совет саамов. У постоянных участников существует собственный Секретариат, образованный в 1994 г. под эгидой Совета защиты окружающей среды Арктики (АЕПС). Он представляет собой отдельную структуру со своим бюджетом и рабочим планом². Количество постоянных участников — решили арктические государства — не может превышать численность государств — членов АС.

Высшим органом АС является министерская встреча, функционирующая на уровне министров иностранных дел арктических государств, основным рабочим органом — Комитет старших должностных лиц (КСДЛ), включающий представителей внешнеполитических ведомств государств-членов. Он осуществляет координацию текущей деятельности государств-членов и обеспечивает функционирование рабочих групп АС. Постоянный Секретариат АС был учрежден на министерской встрече в Нууке в мае 2011 г. и располагается в Центре арктических исследований («Фрам-центр») в норвежском Тромсё.

Между правительством Норвегии и Секретариатом АС заключено соглашение о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах как самого Секретариата, так и его сотрудников³, которые могут быть отменены Старшими должностными лицами. Помещения, имущество и активы Секретариата в Норвегии неприкосновенны для обыска, реквизиции, конфискации, экспроприации и любых других форм вмешательства. Соглашение охватывает также вопросы налогообложения, социального страхования, оповещения правительства принимающей страны о кадровых назначениях, ежегодной аудиторской проверки счетов Секретариата и другие.

В 2016 г. из Копенгагена в Тромсё был перемещен Секретариат коренных народов Севера. Совместное размещение двух Секретариатов способствовало обеспечению более тесных контактов между ними, усилению эффективности и потенциала каждого из них и оптимизации работы АС в целом.

Решения АС принимаются консенсусом, с должным учетом позиций постоянных участников. Принцип консенсуса, обеспечивающий нахождение взаимоприемлемых решений всеми государствами-членами и стимулирующий их добровольное практическое исполнение, является определяющим фактором эффективности функционирования АС. Таким образом обеспечивается безусловное уважение суверенитета государств и принципа их суверенного равенства, что и предопределяет эту эффективность. Такой порядок исполнения принимаемых решений не исключает возможности заключения классических международных договоров и соглашений между арктическими государствами.

Государства — члены АС совместно согласовывают и осуществляют его проекты и программы, отвечающие их интересам. Весь массив работы по ключевым программам и проектам, определенных консенсусом, ведется шестью рабочими группами: по устранению загрязнения

² О Секретариате коренных народов Севера. URL: <https://www.arcticpeoples.com/about/#bio>

³ Host country agreement between the government of the Kingdom of Norway and the Arctic Council Secretariat on the legal status of the Secretariat and its staff members. URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1655/EDOCS-3041-v1_Secretariat_Host_Country_Agreement_with_Norway_ACS_guiding_docs.PDF?sequence=1&isAllowed=y

в Арктике (АСАР), по реализации программы арктического мониторинга и оценки (АМАР), по сохранению арктической флоры и фауны (CAFF), по предупреждению, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций (EPPR), по защите арктической морской среды (РАМЕ) и по устойчивому развитию (SDWG); тремя целевыми группами: по вопросам телекоммуникационной инфраструктуры в Арктике (TFTIA), по вопросам арктического морского сотрудничества (TFAMC), по укреплению научного сотрудничества в Арктике (SCTF) и экспертной группой, содействующей реализации Рамочного документа о действиях по сокращению выбросов черной сажи и метана.

Это, естественно, не исключает возможностей реализации национальных проектов, стоящих на повестке дня их правительств. Каждому государству-члену предоставляется возможность привносить в работу АС свои ориентиры через программу председательства на очередные два года, которое осуществляется на ротационной основе. В период председательства Финляндии (2017–2019 гг.), например, сделан акцент на экономическом сотрудничестве в Арктике, расширении взаимодействия Арктического совета и Арктического экономического совета (АЭС), а четырем основным приоритетам объявлены защита окружающей среды, связь, сотрудничество в области метеорологии и образования.

Такой порядок принятия и исполнения решений исключает необходимость создания постоянных институтов, присущих классическим ММПО, — постоянных представительств государств-членов, исполнительного органа, суда, а также обслуживания их деятельности международными гражданскими служащими с обязательным предоставлением им дипломатических привилегий и иммунитетов.

Несмотря на неформальный характер АС, интерес к его деятельности проявляют как государства, так и различные международные межправительственные, межпарламентские и неправительственные организации. В этой связи в АС введен институт наблюдателей. В настоящее время ими являются 13 государств (Великобритания, члены ЕС: Германия, Испания, Италия, Нидерланды, Польша, Франция, — а также Индия, Китай, Сингапур, Швейцария, Южная Корея и Япония), ряд международных, как межправительственных, так и неправительственных, организаций: Программа развития ООН (UNDP), Программа ООН по окружающей среде (UNEP), Всемирная метеорологическая организация (WMO), Экономическая комиссия ООН для Европы (UN – ECE), Совет министров Северных стран (NCM), Постоянный комитет парламентариев Арктического региона (SCPAR), Северная экологическая финансовая корпорация (NEFCO), Северный Совет, Международный союз охраны природы (IUCN), Международная федерация обществ Красного Креста и Красного полумесяца (IFRC), Всемирный фонд дикой природы (WWF), Консультативный комитет по защите морей (ACOPS), Союз по сохранению циркумполярного региона (CCU), Международный арктический научный комитет (IASC), Международная арктическая ассоциация общественных наук (IASSA), Ассоциация оленеводов мира (AWRH), Международная рабочая группа по делам коренных народов (IWGIA), Университет Арктики (UArctic), Международный союз по охране здоровья в циркумполярном регионе (IUCH) и другие⁴. Неоднократные попытки ЕС обрести статус наблюдателя в АС пока не увенчались успехом из-за противодействия этому отдельных государств-членов.

Интерес к получению статуса наблюдателя в АС во многом объясняется стремлением не только получать наиболее полную информацию о его работе, но и влиять на его деятельность и содержание принимаемых решений. В расширении круга наблюдателей в АС некоторые из претендентов на этот статус видели средство интернационализации управления арктическими делами и ограничения суверенных прав арктических государств в зонах их национальной юрисдикции в Северном Ледовитом океане.

На министерской встрече в Кируне в мае 2013 г. арктические государства приняли декларацию «Видение Арктики», в которой они заявили, что «принятие решений в Арктическом совете на всех уровнях является исключительным правом и обязанностью восьми государств, подписавших Оттавскую декларацию»⁵. Вместе с тем, исходя из презумпции, что интерактивный прямой диалог с претендентами на статус наблюдателей предпочтительней их деятельности вне рамок АС, арктические государства подтвердили открытость Совета для тех наблюдателей, которые соответствуют установленным для них критериям.

⁴ Арктический совет: общая информация. URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/about-us>

⁵ Vision for the Arctic, Kiruna, Sweden, 15.05.2013. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/ecology/asset_publisher/9jm0ASADm3qm/content/id/110278

В числе таких критериев, зафиксированных в Правилах процедуры АС и утвержденных на первом его заседании на уровне министров в г. Икалуит (Канада) 17–18 сентября 1998 г., — одобрение и поддержка претендентами на этот статус целей Совета; признание суверенитета, суверенных прав и юрисдикции арктических государств в Арктике; согласие с тем, что на Северный Ледовитый океан распространяется обширная правовая база (прежде всего — морское право), которая является надежной основой для ответственного управления этим океаном; уважение ценностей, интересов, культуры и традиций коренных народов Арктики и других ее обитателей; наличие политической готовности и финансовых возможностей вносить вклад в работу постоянных участников и других коренных народов Арктики; способность содействовать работе Совета, в том числе посредством партнерств с арктическими государствами и постоянными участниками; наличие интереса к арктическому региону и определенной квалификации, относящейся к работе Совета⁶.

Помимо критериев для получения статуса наблюдателя, арктические государства на министерской сессии г. Нууке (Гренландия) 12 мая 2011 г. утвердили «Руководство для вспомогательных органов Арктического совета по работе с наблюдателями», которое определило их права и обязанности. Вклад в работу Совета вносится наблюдателями посредством участия в деятельности его рабочих групп, на заседаниях которых они имеют возможность выступать с заявлениями после государств-членов и постоянных участников, подавать заявления в письменном виде, вносить на рассмотрение различные документы.

Председатель того или иного вспомогательного органа АС может принять решение о допустимом количестве приглашенных наблюдателей на заседание. Они имеют право доступа к документам за исключением тех из них, которые имеют гриф «только для арктических государств и постоянных участников». Наблюдатели также вправе вносить предложения о тех или иных проектах через одно из восьми государств-членов или через постоянных участников. Статус наблюдателей может быть временно приостановлен в том случае, если их деятельность противоречит Оттавской декларации или Правилам процедуры Арктического совета⁷. Расходы, связанные с участием на заседаниях вспомогательных органов, наблюдатели покрывают за счет собственных средств.

Финансирование всех направлений деятельности Совета и его проектов не обеспечено единым централизованным источником денежных средств, как это принято делать в классических ММПО. Ранее оно осуществлялось, как правило, по принципу *ad hoc*, то есть от государств-членов не требовалось постоянных денежных вложений [5]. Проекты АС финансируются за счет добровольных взносов государств-участников или грантов. Административный бюджет Секретариата Совета, утверждаемый на министерской встрече, включает в себя текущие расходы Секретариата, в том числе заработную плату персонала, транспортные платежи, расходы, связанные с официальным веб-сайтом. Вклад принимающей страны должен быть 42,5 % от бюджета, и такая сумма не должна превышать 739 130 долл., если иное не установлено арктическими государствами. При этом операции, относящиеся к функционированию Секретариата коренных народов, не покрываются указанным административным бюджетом.

Для решения проблем финансирования деятельности АС была выдвинута идея создания финансового Инструмента поддержки проектов (ИПП) в качестве добровольного механизма для выявления, мобилизации и распределения денежных средств на утвержденные приоритетные проекты. Концепция создания такого механизма финансирования проектов была поддержана на четвертой министерской сессии АС в Рейкьявике (Исландия) в 2004 г. Распорядителем фонда ИПП и его финансовым управляющим назначена Северная природоохранная финансовая корпорация (НЕФКО).

Основной акцент в работе ИПП сделан на усилении работы АС в области охраны окружающей среды, включая изменение климата, а также на действия, связанные со стойкими органическими загрязнителями и трансграничным загрязнением воздуха тяжёлыми металлами. Взносы в ИПП могут вносить не только государства — члены АС, но и наблюдатели, однако их вклад не может превышать 50 % от общей стоимости проекта. Реализация концепции ИПП стала важным фактором успешности и плодотворности деятельности АС, так как она стабилизировала его финансовое положение.

⁶ Правила процедуры Арктического совета, г. Икалуит (Канада), 17–18 сентября 1998 г. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/782>

⁷ Arctic Council Observer Manual. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/939>

Управление ИПП осуществляется специальным Комитетом, состоящим из представителей государств-вкладчиков и Распорядителя фонда. В соответствии с Правилами процедуры Комитета⁸, данный орган вырабатывает для Распорядителя фонда общую политику деятельности и осуществляет стратегическое руководство в отношении ИПП. Он также утверждает конкретные критерии для финансирования проектов АС. Комитет ИПП принимает решение о возможности выделения финансовых средств Распорядителем фонда после проведения оценки проекта. Непосредственное выделение средств получателю осуществляет Распорядитель фонда после завершения указанных процедур.

На начальном этапе Россия, Исландия, Финляндия, США, Швеция, Норвегия, НЕФКО и Саамский парламент выделили для ИПП в общей сложности 15,86 млн евро. В декабре 2015 г. на счетах ИПП находилось 12,73 млн евро. По состоянию на 25 августа 2016 г. в общей сложности 9,9 млн евро было доступно для дальнейшего распределения Комитетом ИПП⁹. На конец 2016 г. внедрение ИПП привело к завершению восьми проектов, на стадии реализации находились пять проектов, шла подготовка 11 проектов для представления к финансированию из фондов ИПП. В общей сложности работа велась по приблизительно 30 проектам стоимостью около 60 млн евро¹⁰.

С течением времени у АС постепенно расширяется круг вопросов, которыми он занимается, растет количество реализуемых под его эгидой проектов. Наряду с природоохранной проблематикой они включают теперь и комплексные вопросы социально-экономического развития, проблемы предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации, сохранения и развития культуры и языков, здоровья человека. Вопросами военной безопасности АС не занимается.

Члены АС используют площадку Совета для проведения переговоров о заключении между ними важных международных договоров и соглашений. Именно таким образом были подписаны три юридических обязательных межправительственных соглашения: о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике (2011 г.), о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение нефтью моря в Арктике (2013 г.) и об укреплении международного арктического научного сотрудничества (2017 г.).

Целевая группа по укреплению научного сотрудничества в Арктике (SCTF) была создана на министерской сессии АС в Кируне в 2013 г. В ее трехлетней деятельности по подготовке межправительственного соглашения участвовали наряду с членами АС постоянные участники и наблюдатели¹¹. Члены АС внесли весомый вклад в подготовку и утверждение Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях от 22 мая 2001 г.; Минаматской конвенции о ртути, принятой 10 октября 2013 г.; Международного кодекса для судов, эксплуатируемых в полярных водах, работа над которым велась более 20 лет (вступил в силу 1 января 2017 г.).

АС, несмотря на свой неформальный статус, вносит заметный вклад в создание дополнительных структур регионального взаимодействия. По его инициативе и при поддержке Циркумпольной ассоциации университетов (CUA) в 2001 г. был образован Университет Арктики, членами которого стали университеты, научно-исследовательские институты и другие организации, в чью сферу компетенции входят вопросы развития образования и науки о Севере.

С 2013 г. функционирует международный форум Сети устойчивых арктических наблюдений (Arctic Observing Summit, AOS), собирающийся на свои конференции один раз в два года и имеющий целью выработку научных рекомендаций по реализации, координации и устойчивому долгосрочному функционированию международной сети наблюдений в Арктике. В нем участвуют представители академического сообщества и частного сектора, различного рода агентства, организации коренных народов Севера. К настоящему времени состоялось уже три конференции, последняя из которых имела место в марте 2016 г.

Арктический форум регулирующих органов и организаций в области нефтегазовой деятельности на шельфе (Arctic Offshore Regulators' Forum, AORF) представляет собой площадку для обмена мнениями и лучшими практиками между техническими специалистами в области

⁸ Rules of procedure for the PSI Committee. URL: https://www.nefco.org/sites/defnecfco.org/files/pdf-files/rules_of_procedure_psi_committee.pdf

⁹ Arctic Council funding: An overview. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1721>

¹⁰ Update from the Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO) on the Arctic Council Project Support Instrument (PSI). Portland, Maine, U.S.A. 5-6 October 2016. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1804>

¹¹ Арктические страны договорились о расширении научного сотрудничества // The Independent Barents Observer. 2016. 14 июля. URL: <https://thebarentsobserver.com/ru/arctic/2016/10/arkicheskie-strany-dogovorilis-o-rasshirenii-nauchnogo-sotrudnichestva>

регулирования нефтегазовой деятельности в арктическом регионе. Первое заседание форума состоялось в период с 30 апреля по 1 мая 2015 г. в Вашингтоне уже в период действия антироссийских санкций.

При участии Секретариата Совета создан специальный инструмент отслеживания проектов АС — «Амарок», представляющий собой общедоступный сетевой архив, содержащий необходимую информацию о состоянии всех 99 реализуемых программ и проектах¹². Его официальное открытие состоялось на заседании старших должностных лиц в Йеллоунайфе в октябре 2014 г. Во исполнение поручения председателя КСДЛ от 25 ноября 2016 г. Секретариат АС подготовил «Общий обзор источников финансирования Арктического совета»¹³.

В сентябре 2014 г. в период нарастания напряженности в связи с украинским кризисом приступил к работе Арктический экономический совет (АЭС), объединивший деловые круги арктических государств и предоставивший им площадку для широкого обмена экспертными мнениями, дискуссий и взаимовыгодного сотрудничества. Он был создан по инициативе Канады как независимая от АС структура. В его состав вошли по три представителя от государств-членов и постоянных участников (сейчас всего 42 представителя). От России в АЭС входят представители «Роснефти», российской Торгово-промышленной палаты и «Совкомфлота».

Наряду с членами АЭС, обладающими правом голоса, в Совете предусмотрена категория участников, которые имеют возможность вносить свой вклад в деятельность АЭС путем участия в заседаниях рабочих групп или выдвижения своих предложений. В 2015 г. у АЭС появился свой постоянный Секретариат, расположившийся в Тромсё. В апреле 2016 г. были утверждены основополагающие документы АЭС: Правила процедуры, трехлетний стратегический план, документ, определяющий условия членства в АЭС и размер членских взносов¹⁴.

К основному кругу ведения АЭС отнесены вопросы содействия развитию бизнеса в Арктике, а также укрепления коммуникаций между деловым сообществом, арктическими государствами и организациями коренных народов Севера¹⁵. В рамках АЭС действуют четыре рабочие группы: по морскому транспорту, по инфраструктуре и телекоммуникациям, по рациональному освоению ресурсов и по традиционным знаниям, управлению и развитию малого и среднего предпринимательства.

За истекшее с момента создания время АЭС провел Арктический саммит по вопросам широкополосного Интернета в труднодоступных арктических регионах, состоявшийся в июле 2016 г. в Барроу (Аляска)¹⁶. В феврале 2017 г. в заседании АЭС в Санкт-Петербурге участвовали представители организаций коренных народов Севера, бизнес-сообществ Норвегии, США, Канады, Дании, Финляндии, а также руководители исполнительных органов АЭС. Они обсудили вопросы создания общих международных стандартов по регулированию деловой активности в арктическом регионе, развития арктической инфраструктуры в части морского транспорта и телекоммуникаций и другие. Важно подчеркнуть, что бизнес-структуры имеют возможность самостоятельно принимать решения о направлениях потока своих инвестиций в рамках, установленных арктическими государствами правил и норм.

Также после введения антироссийских санкций арктические государства в октябре 2015 г. договорились о создании Арктического форума береговой охраны (АФБО) для повышения уровня безопасности на морских пространствах. По мнению бывшего заместителя руководителя Пограничной службы ФСБ — руководителя департамента береговой охраны адмирала Ю. С. Алексеева, совместная деятельность представителей государств — членов АС по созданию АФБО послужила выведению практического взаимодействия представителей береговых охран по предупреждению угроз морской безопасности в Арктике на новый качественный уровень¹⁷.

Комментируя образование АФБО, бывший министр национальной безопасности США Джей Джонсон подчеркнул, что испытывает гордость от присоединения к данной структуре. Он заявил, что Арктике принадлежит ключевое место в обеспечении общей безопасности госу-

¹² AMAROK Tracking tool Maxi Report. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1908>

¹³ Arctic Council funding: An overview. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1721>

¹⁴ AEC passes historic document. URL: <http://arcticeconomiccouncil.com/wp-content/uploads/2016/04/AEC-ANNUAL-MEETING-RELEASE-13-April-2016.docx>

¹⁵ Arctic economic council: general information. URL: <https://arcticeconomiccouncil.com/about-us/>

¹⁶ В Барроу завершился Арктический саммит по вопросам широкополосного Интернета // ТАСС. 2016. 18 июля. URL: <http://tass.ru/press-relizy/3463135>

¹⁷ Егоров И. Граница на плаву // Российская газета (Федеральный выпуск). 2015. 28 мая. URL: <https://rg.ru/2015/05/28/alekseev.html>

дарств-членов, и данная декларация подчеркивает приверженность США сотрудничеству с зарубежными партнерами по мере работы в этом сложном и меняющемся регионе¹⁸. На очередном заседании АФБО летом 2016 г. руководителями служб береговой охраны государств — членов АС было подписано совместное заявление, определяющее основные стратегические направления его работы на будущее.

Подписание «Арктической пятеркой», то есть прибрежными арктическими странами — членами АС, в июле 2015 г. Декларации о предотвращении нерегулируемого промысла в районе открытого моря Северного Ледовитого океана также явилось подтверждением приверженности арктических государств сотрудничеству в Арктике. В рамках подписанного документа стороны предусмотрели организацию совместных научных исследований в области экосистем региона.

В марте 2017 г. министр иностранных дел Норвегии Бёрге Бренде счёл важным для себя принять участие в Международном арктическом форуме «Арктика — территория диалога», в его пленарном заседании «Человек в Арктике» участвовали президенты Финляндии и Исландии С. Ниинистё и Г. Т. Йоханнессон.

Сотрудничество арктических государств в условиях действия антироссийских санкций не только не заморожено, но и продолжает активно развиваться, так как их общие фундаментальные интересы в Арктике требуют от них совместных и согласованных действий. Базовые интересы арктических государств оказываются выше конъюнктурных политических обстоятельств и способствуют появлению новых проектов в рамках АС и формированию его позитивной повестки дня. Гипотетическая возможность ответных российских санкций в Арктике могла бы нанести интересам всех арктических государств в регионе непоправимый ущерб. Очевидно поэтому антироссийские санкции напрямую сотрудничество в Арктике не затрагивают.

Неформальные международные форумы сотрудничества высокого уровня — СГБМ, СБЕР и АС, работающие на базе консенсуса, — стали основой «Северного измерения», в рамках которого взаимодействуют ЕС, Норвегия, Исландия и Россия. В дальнейшем оно в свою очередь «обросло» различными международными структурами, нацеленными на решение актуальных проблем в сферах своей компетенции. В частности, возникли четыре партнерства «Северного измерения»: природоохранное (ПОПСИ); в области здравоохранения и социального благополучия (ПСИЗСБ); в области транспорта и логистики (ПСИТЛ); в области культуры (ПСИК), — в деятельности которых принимают участие представители многих государств, помимо арктических, а также различных международных организаций.

В деятельности ПОПСИ участвуют, помимо России, Еврокомиссии и ряда членов ЕС, Норвегии и Канады, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР), Европейский инвестиционный банк (ЕИБ), Международный банк реконструкции и развития (МБРР), Северный инвестиционный банк (СИБ), а с 2008 г. — Северная экологическая финансовая корпорация. С 2011 г. в число участников ПОПСИ вошел немецкий государственный банк развития KfW. Операционное управление средствами программы осуществляет ЕБРР.

В число стран и организаций — учредителей ПСИЗСБ вошли Россия, Германия, Дания, Исландия, Испания, Канада, Латвия, Литва, Нидерланды, Норвегия, Польша, Финляндия, Франция, Швеция, Эстония, а также Еврокомиссия, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная организация труда (МОТ), Программа ООН по борьбе с ВИЧ/СПИД (ЮНЭЙДС), СБЕР, СГБМ, Организация субрегионального сотрудничества государств Балтийского моря, Совет министров Северных стран (СМСС), Международная организация по миграции (МОМ).

В деятельности ПСИТЛ участвуют представители России, Норвегии, Латвии, Литвы, Эстонии, Дании, Швеции, Финляндии, Польши, Германии, Белоруссии, а также Еврокомиссия. 8 июня 2010 г. в Сарагосе (Испания) в рамках конференции министров транспорта европейских стран состоялось утверждение Соглашения о секретариате ПСИТЛ. 23 ноября 2011 г. в Москве на очередной встрече высокого уровня была одобрена идея учреждения Фонда поддержки ПСИТЛ по аналогии со Спецфондом Природоохранного партнерства.

12 ноября 2009 г. на заседании Старших должностных лиц «Северного измерения» в Стокгольме было одобрено предложение создать ПСИК. Учредительная конференция партнерства состоялась в Санкт-Петербурге в мае 2011 г.

На встрече старших должностных лиц «Северного измерения» 12 ноября 2009 г. в Стокгольме была одобрена инициатива создания Делового совета «Северного измерения» (ДССИ), сопред-

¹⁸ Службы береговой охраны стран Арктики готовят стратегический план сотрудничества // ТАСС. 2016. 7 июня. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3346429>

седателями которого стали генеральный директор компании ОАО «Северсталь» А. Мордашов и президент и генеральный исполнительный директор корпорации «Fortum» Т. Куула. Основной объем работы ДССИ ведется в десяти рабочих группах.

Создан также Парламентский форум «Северного измерения», ведется изучение возможностей задействования «Северного измерения» в интересах сотрудничества в области науки и исследований, образования, молодежных обменов, спорта, развития приграничных связей, решения проблем коренных народов Севера, а также привлечения к сотрудничеству региональных и местных властей. Начал свою деятельность Институт «Северного измерения», объединяющий 24 университета и исследовательских института партнёров по «Северному измерению».

* * *

Уважение государственного суверенитета, суверенного равенства государств, консенсуса при принятии решений и добровольное их исполнение являются залогом продолжения плодотворной и результативной деятельности как Арктического, так и других аналогичных международных образований. На примере АС хорошо видно, что такого рода организации, не основанные на международном договоре, могут становиться и в реальности становятся ядром многостороннего и многообразного международного сотрудничества на межправительственном, неправительственном уровнях и с участием международных организаций, в ходе осуществления которого удастся вполне успешно и надежно решать возникающие проблемы и превращать такого рода организации в неотъемлемые элементы системы международных отношений.

Приведенные данные об Арктическом совете свидетельствуют, что получающая всё более широкое распространение деятельность неформальных многосторонних международных образований, основанных на консенсусе и добровольном исполнении принимаемых решений, а не на какой-либо международно-правовой договорной базе, представляет собой новый тип организации многосторонней международной деятельности и сотрудничества по важным и актуальным вопросам международной жизни. Нет сомнений в том, что такого рода международные организации нового типа получают дальнейшее развитие.

ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Воронков Л. С. Арктический совет: форум сотрудничества или международная межправительственная организация // Ежегодник ИМИ-2014. 2014. Вып. 3–4 (9–10). С. 58–66. [Voronkov L. S. The Arctic Council: forum for cooperation or international intergovernmental organization? // Ezhegodnik-IMI, 2014. № 3–4 (9–10). S. 58–66; Voronkov L. S. Arkticheskij sovet: forum sotrudnichestva ili mezhdunarodnaya mezhpriavitelstvennaya organizaciya // Ezhegodnik-IMI, 2014. № 3–4 (9–10). S. 58–66].
2. Воронков Л. С. Международные организации в системе международных отношений // Вестник МГИМО-Университета. — 2012. — № 3 (24). — С. 7–16. [Voronkov L. S. International organizations in the system of international relations // Vestnik MGIMO-University, 2012, № 3 (24), p. 7–16; Voronkov L. S. Mezhdunarodnye organizacii v sisteme mezhdunarodnyh otnoshenij // Vestnik MGIMO-Universiteta, 2012, № 3 (24), S. 7–16].
3. Воронков Л. С. Международные организации и современные международные отношения // Международная жизнь. — 2013. — № 10. — С. 47–65. [Voronkov L. S. International organizations and modern international relations // International Affairs, 2013, № 10, p. 47–65; Voronkov L. S. Mezhdunarodnye organizacii i sovremennye mezhdunarodnye otnosheniya // Mezhdunarodnaya zhizn'. 2013, № 10, S. 47–65].
4. Воронков Л. С. Международные организации: основные причины их возникновения и развития // Вестник МГИМО-университета. — 2015. — № 4 (43). — С. 102–110. [Voronkov L. S. International organizations: the main factors of emergence and development // Vestnik MGIMO-University, 2012, № 3 (24), p. 7–16; Voronkov L. S. Mezhdunarodnye organizacii: osnovnye prichiny ikh vzniknoveniya i razvitiya // Vestnik MGIMO-Universiteta. 2012, № 3 (24), S. 7–16].
5. Koivurova T. Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance // Polar Record, 2010, № 46 (237), p. 146–156. URL: <http://www.arcticcentre.org/loader.aspx?id=d5187a54-0988-4b9f-9d9d-73d98f9211fa>

L. S. VORONKOV
A. A. SMIRNOVA

The Arctic council as an international organization of a new type

Lev Voronkov, Doctor of History,
Professor of the Department of integration processes,
MGIMO University. E-mail: lvoronkov@yandex.ru

Anastasia Smirnova, Master of international relations.
E-mail: smirnovaanastasiaa@outlook.com

Summary. The article emphasizes that the Arctic Council (AC) is a high level forum of cooperation, based on taking decisions by consensus that are carried out by member states on a voluntary basis and in accordance with their national interests. The AC does not meet the criteria of a classical international intergovernmental organization – IGO and may not be referred to as an international non-governmental organization – INGO due to its members. The high performance of the AC activity in the absence of a complex organizational structure, any executive body and a court is rooted in respect for national sovereignty of its member states. This informal international organization of new type became the core, around which a significant group of states, IGOs and INGOs, that received observer status at the AC, is created. Within the framework of its activity innovative tools of financing of ongoing programs have been developed. Participation of other member states of the AC in the anti-Russian sanctions does not become an obstacle for continuation of the close cooperation of all Arctic states in addressing the major problems of common concern in the Arctic. During the sanctions they established the Arctic economic council, signed the agreements on cooperation between coastal guards of all Arctic states, on scientific cooperation in the Arctic and on preventing unregulated fishing in the central part of the Arctic ocean. Negotiations on possible new agreements are going on between them. The model of informal international cooperation, demonstrated by the Arctic Council, is being successfully implemented also in the activities of the Nordic Council of Ministers, the Council of Barents/Euro-arctic Region, BRICS and other international organizations. This gave the authors the reason to conclude that this type of international organizations will be further developed in contemporary international relations.

Keywords. Arctic Council, IGO, INGO, international cooperation forum, the Arctic States, the Arctic, consensus, sovereignty.