

ДОКЛАД



№ 67 / 2021

Арктический совет: статус и деятельность



РСМД
Российский совет
по международным
делам

Александр Вылегжанин
Иван Буник
Наталья Вяхирева
Елена Киенко
Ольга Ростунова

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2021

УДК 061.1:[327.7:339.92](098)

ББК 66.4(4).62

В92

Российский совет по международным делам

Авторский коллектив:

д.ю.н., проф. **Вылегжанин А.Н.**; к.ю.н. **Буник И.В.**; к.полит.н. **Вяхирева Н.С.**;

к.ю.н. **Киенко Е.В.**; к.ю.н. **Ростунова О.С.**

Выпускающие редакторы:

к.полит.н. **Вяхирева Н.С.**, **Лазович М.С.**

В92 Вылегжанин, А.Н.

Арктический совет: статус и деятельность. Доклад №67/2021 / А.Н. Вылегжанин; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: НП РСМД, 2021. – 94 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978-5-6044863-0-6

В докладе подробно рассматривается статус, полномочия, структура и деятельность Арктического совета. В 2021 году Россия заступает на пост страны-председателя Арктического Совета. Помимо описания роли Арктического совета в различных международно-правовых механизмах управления природоохранной и экономической деятельностью в Арктике, взаимодействия с различными международными региональными организациями и других аспектов, в докладе представлены конкретные рекомендации для России в период ее председательства в Совете, а также выделяются основные приоритетные направления ее деятельности на данном посту.

Высказанные в докладе 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 доклада опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке – russiancouncil.ru/report67

Содержание

Введение	5
Главная роль Арктического совета в международно-правовом механизме управления природоохранной и экономической деятельностью в Арктике	7
Рабочие группы Арктического совета	11
Взаимодействие Арктического совета с другими межправительственными региональными арктическими организациями	16
Взаимодействие АС с Арктическим форумом береговых охран	16
Взаимодействие АС с Арктическим экономическим советом	17
Взаимодействие АС с Международным арктическим научным комитетом	19
Политико-правовые оценки деятельности наблюдателей в Арктическом совете	21
Деятельность государств-наблюдателей в Арктическом совете	22
Межправительственные организации – наблюдатели в Арктическом совете	22
Неправительственные организации – наблюдатели в Арктическом совете	23
Вопрос о сепаратных договоренностях неарктических акторов об арктической политике	25
Встречи Варшавского формата	25
Сепаратные договоренности между Китаем, Республикой Кореей и Японией	25
Варианты предложения Россией приоритетов Арктического совета на 2021-2023 гг.	27
Выводы	30
Приложения	33
<i>Приложение 1.</i> Принятые в документах Арктического совета сокращения часто используемых терминов	33
<i>Приложение 2.</i> Арктический совет как стержень регулирования природоохранной и экономической деятельности в Арктике	35
<i>Приложение 3.</i> Государства-наблюдатели в Арктическом совете (по состоянию на 1 декабря 2020 г.)	38
<i>Приложение 4.</i> Межправительственные организации-наблюдатели в Арктическом совете (по состоянию на 1 декабря 2020 г.)	39

<i>Приложение 5. Неправительственные организации-наблюдатели в Арктическом совете (по состоянию на 1 декабря 2020 г.)</i>	40
<i>Приложение 6. Декларация об учреждении Арктического совета</i>	41
<i>Приложение 7. Правила процедуры Арктического совета</i>	44
<i>Приложение 8. О финансировании деятельности Арктического совета</i>	53
<i>Приложение 9. Характеристика деятельности рабочих групп Арктического совета</i>	58
<i>Приложение 10. Характеристика деятельности наблюдателей в Арктическом совете</i>	69
<i>Приложение 11. Международно-правовой и законодательный статус коренных народов Арктики</i>	75
Об авторах	90

Введение

Арктический совет (далее также – «АС»¹) учрежден в 1996 г. восемью государствами, территория которых пересекается параллелью 66 градусов 33 минуты северной широты (Северным полярным кругом), в качестве межгосударственного регионального «форума высокого уровня»². Согласно «Декларации об учреждении Арктического совета (*Declaration on the Establishment of the Arctic Council*)», подписанной в Оттаве в 1996 г., членами Арктического совета являются восемь государств, территория которых пересекается Северным полярным кругом: Дания (о. Гренландия), Исландия, Канада, Норвегия, Российская Федерация, Соединенные Штаты Америки (п-ов Аляска), Финляндия и Швеция. Решения АС принимаются его членами на основе консенсуса. «Постоянными участниками» АС являются «арктические организации коренных народов (*Arctic organizations of indigenous peoples*)», обозначенные согласованно Арктическим советом.

В соответствии с Оттавской декларацией 1996 г. («примечание 1») Арктический совет не вправе заниматься вопросами военной безопасности в Арктике³.

В настоящее время АС обрел юридические атрибуты межправительственной международной организации: работает секретариат АС в г. Тромсе, Норвегия; государства – члены согласованно осуществляют регулярные взносы на его функционирование.

Тот факт, что АС был учрежден не на основе международного договора, понятен в историко-правовом контексте. Еще в 1989 г. восемь арктических государств – Канада, Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, СССР, Швеция и США – начали работу над «Стратегией защиты окружающей среды в Арктике» (*The Arctic Environmental Protection Strategy* – далее «АЕПС»). Документ АЕПС, подписанный в 1991 г., нацелен на природоохранный мониторинг ситуации в Арктике, ее оценку, на готовность реагировать на внештатные экологические ситуации, в целом на сохранение арктической природы.

Второй этапной предтечей АС в научных публикациях называют Конференцию парламентариев Арктического региона (далее также – «КПАР»)⁴. КПАР

¹ В Приложении 1 приведены сокращения терминов, часто используемых в материалах АС, а также в настоящей работе. Авторы выражают признательность аспирантам МГИМО М. Милюковой, В. Рузаковой, П. Сотсковой за помощь в подготовке Приложений к настоящей работе.

² Английский текст Декларации 1996 г. опубликован на официальном сайте АС. Ottawa Declaration (1996) // Arctic Council. URL: <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>. Русский перевод этой декларации, а также иных правовых документов, определяющих правовой статус Арктики, опубликован в: Иванов И.С. Арктический регион. Проблемы международного сотрудничества Том 3. Применимые правовые источники: хрестоматия в трех томах. Москва: Аспект Пресс, 2013. С. 175-178. Книга переведена на китайский язык и издана в 2015 г. в Китае.

³ Поскольку Оттавская декларация 1996 г. как учредительный документ АС была подписана представителями восьми арктических государств на английском языке, целесообразно и на нём воспроизвести текст примечания 1: "The Arctic Council should not deal with matters related to military security". Ottawa Declaration (1996) // Arctic Council. URL: <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>

⁴ Spohr K. and Hamilton D. From Last Frontier to First Frontier: The Arctic and World Order. Eds. K. Spohr and D. Hamilton. Johns Hopkins University. Washington, DC, 2020. P. 5-6.

проводится с 1993 г. один раз в два года, представляя собой парламентский форум, на который собираются делегации законодательных органов названной «восьмерки» арктических стран, а также представителей Европейского парламента. Кроме того, в таком форуме принимают участие и делегаты от «коренных народов (*indigenous peoples*)»⁵ Арктического региона.

В 1994 г. для координации работы такой конференции был создан ее Постоянный комитет (в СМИ его иногда называют Арктическим парламентом); этот орган собирается 3-4 раза в год. В 1994-1996 гг. на его площадке обсуждался вопрос о создании АС.

Согласно официальному сайту Конференции парламентариев, сейчас основными направлениями ее работы являются вопросы образовательной и исследовательской политики государств в регионе, арктических перевозок, улучшения условий жизни местных жителей, проблемы климатических изменений⁶.

⁵ Добавление к этому термину слова «малочисленные», широко используемое в российских документах, не применяется в арктическом законодательстве других государств; в них используется именно термин «*indigenous peoples* (коренные народы)».

⁶ Conferences // The Conference of Parliamentarians of the Arctic Region.
URL: <http://www.arcticparl.org/conferences.aspx>.

Главная роль Арктического совета в международно–правовом механизме управления природоохранной и экономической деятельностью в Арктике

Согласно учредительному документу АС – Оттавской декларации 1996 г.⁷ – восемь арктических государств обозначили главными целями данного форума сотрудничество между ними «по вопросам Арктики, представляющим общий интерес», особенно «по вопросам устойчивого развития и защиты арктической окружающей среды» (пункт 1а Декларации 1996 г.). Эта природоохранная нацеленность деятельности АС усиливается и в последующих положениях документа: о координации экологических программ, ранее утвержденных арктическими государствами, в том числе в рамках упоминавшейся Стратегии охраны окружающей среды Арктики (пункт 1b Декларации 1996 г.); об устойчивом развитии (пункт 1с Декларации 1996 г.). Что же касается иных «вопросов, относящихся к Арктике», то Арктическому совету документом предписано лишь «поощрять к ним интерес». Соответственно, именно природоохранная безопасность Арктики стала бесспорным приоритетом деятельности АС с начала его функционирования, что изначально вызвало дискуссии о том, какое значение придают Арктические государства в Декларации 1996 г. термину «Арктика»⁸.

Понятие «Арктика» чаще всего определяется как высокоширотная область с центром на Северном полюсе, включающая районы вокруг него вплоть до Северного полярного круга⁹. В науке предложены и иные определения Арктики, не получившие, однако, широкой поддержки¹⁰.

Большую часть Северного полярного региона (Арктики), в отличие от южного полярного региона (Антарктики), составляют не материковые районы суши, а морские пространства, прежде всего, Северный Ледовитый океан, включая арктические моря. Только пять государств мира (Россия, США, Канада, Дания и Норвегия) являются прибрежными к этому самому маленькому из океанов (по площади и по глубинам), к тому же в своей значительной части все еще покрытому льдом большую часть года¹¹. Лишь эти пять арктических прибрежных государств осуществляют в Арктическом

⁷ Аутентичный (англоязычный) текст этого документа представлен в Приложении 6.

⁸ Berkman P., Vylegzhanin A. *Environmental Security in the Arctic Ocean*. Springer, 2013. 459 p.

⁹ Егоров С.А. *Международное право: учебник*. 5-е издание, переработанное и дополненное. Москва: Статут, 2014. С. 19; Berkman P., Vylegzhanin A. *Op. cit.* P. 20-21

¹⁰ Zhuravleva I.P. *International Law Doctrines on the Current Status of the Arctic*. Belgrade, 2019. P. 17-18.

¹¹ Об уникальных географических и иных естественных характеристиках Северного Ледовитого океана и его особом правовом режиме, сложившемся исторически, см.: Выегжанин А.Н. *Правовое положение Арктического региона в документах. Арктический регион. Проблемы международного сотрудничества: хрестоматия в 3 томах*. М.: Аспект Пресс. 2013. Т. 3: *Применимые правовые источники*. С. 33-36; Барсегов Ю.Г. и др. *Арктика: интересы России и международные условия их реализации*. [Отв. ред. И.М. Могилевкин]. Москва: Наука, 2002. 356 с.

регионе суверенитет над районами своих внутренних морских вод и территориального моря, а также суверенные права и юрисдикцию в отношении их исключительных экономических зон (шириной до 200 морских миль) и континентального шельфа, в том числе за 200-мильным расстоянием от исходных линий вдоль их побережья в морях Северного Ледовитого океана.

Кроме названных пяти арктических прибрежных государств, территории еще трех арктических стран пересекаются Северным полярным кругом¹² – это Исландия, Финляндия и Швеция. То есть только восемь перечисленных государств мира имеют государственную территорию в Арктике; только эти государства и составляют законченный список членов Арктического совета.

Обозначенные фактические обстоятельства важно учитывать в контексте реагирования на нередко задаваемый в зарубежных исследованиях вопрос о том, почему именно названные восемь государств «провозгласили» себя «арктическими»; почему только они подписали в 1996 г. Декларацию об учреждении Арктического совета; почему только они управляют Арктическим регионом, хотя он якобы «принадлежит всем». Еще большее практическое значение имеют ссылки на названные факты и применимое право в контексте обозначившихся случаев создания некоторыми неарктическими государствами сепаратных договоренностей о координации их арктической политики (подробнее об этом см. раздел «Вопрос о сепаратных договоренностях неарктических акторов об арктической политике»).

В настоящее время общепризнано, что АС обеспечивает наиболее авторитетный международно-правовой механизм сотрудничества арктических государств, уточнения и согласования их официальных позиций по арктической проблематике, выявления новых возможностей регионального взаимодействия. Уникальность такому взаимодействию придаёт представительство в АС коренных народов Севера, что способствует гармонизированному решению общих проблем Арктического региона, прежде всего, в целях устойчивого развития экономики региона с приоритетом мер защиты окружающей среды. Показательно, что министры иностранных дел всех восьми арктических государств согласованно констатировали в Кирунской декларации (2013 г.) «лидерство Арктического совета в осуществлении конкретных действий по реагированию на новые вызовы и возможности»¹³. Задачи АС, заложенные в его учредительном документе – упомянутой Оттавской декларации 1996 г., – не только выполняются на протяжении уже четверти века, но, бесспорно, становятся все более содержательными, соответствующими нынешним климатическим и экономическим изменениям в Арктике.

Политическая ценность и особый статус Арктического совета состоят не только в том, что это единственный в мире межправительственный форум, в котором участвуют все восемь арктических государств (неарктические

¹² Параллель 66 градусов 33 минуты сев. широты.

¹³ Тексты деклараций АС (а также иных документов о статусе Арктики) на англ. языке систематизированы в изданной за рубежом книге: Berkman P., Vylegzhanin A., Young O. Baseline of Russian Arctic Laws. Springer, 2019. P. 152-206.

государства не являются его членами); но и в том – как подчеркнуто в одной из деклараций АС, – что «фундаментальную силу» этому межправительственному форуму придает «уникальная роль, которую в нем играют коренные народы Арктики»¹⁴.

Общая схема международно-правового механизма регулирования природоохранной и экономической деятельности в Арктическом регионе представлена в Приложении 2А. Пояснения к схеме даны в Приложении 2Б. Эти приложения демонстрируют, что АС образует в настоящее время политико-правовой стержень международного обеспечения природоохранной безопасности в северном полярном районе.

Вместе с тем следует особо подчеркнуть, что АС не обладает какой-либо «монополией» на согласование межгосударственных позиций в отношении управления Арктическим регионом: например, без участия России создан в 1971 г. и функционирует до сих пор такой межправительственный форум, как Совет министров северных стран (*the Nordic Council of Ministers*); без участия Канады и США создан в 1993 г. и продолжает работу Совет Баренцева/Евроарктического региона (*Barents Euro-Arctic Council*).

Несмотря на известные заверения многих представителей государств – членов АС о том, что желательно беречь северные пространства от геополитических противостояний в других регионах, в случае политико-правового разлада между государствами – членами АС на авансцену неминуемо выдвинутся альтернативные международные механизмы, вопреки национальным долговременным интересам России, других арктических государств. Опасность такого фрагментационного искажения сложившегося правового механизма управления Северным Ледовитым океаном существует, она очевидна в контексте прогнозов об ухудшении российско-американских отношений после прихода к власти в Вашингтоне Дж. Байдена¹⁵. Впрочем, и при президенте Д. Трампе в документах США об арктической политике фиксировались далеко не добрососедские оценки России; например, в изданном в 2020 г. документе США утверждается, что мир в Арктике «будет все более подвержен вызовам со стороны России и Китая, чьи интересы и ценности кардинально отличаются от наших»; и что «эскалация военной активности России, ее закрытый характер, а также неправомерное регулирование морского судоходства по Северному морскому пути подрывает глобальные интересы, питает нестабильность и в целом приводит к деградации безопасности в этом регионе»¹⁶. Повторение международно-право-

¹⁴ Kiruna Declaration of the Arctic Council. 2013 // Arctic Forum Foundation. URL: http://eu-arctic-forum.org/wp-content/uploads/2013/06/Final_Kiruna_declaration_w_signature.pdf. См. также текст этой декларации: Berkman P., Vylegzhanin A., Young O. Op. cit. P. 188.

¹⁵ Учитывая большую роль лично Дж. Байдена во вмешательстве США во внутренние дела Украины в 2012-2014 гг., коммерческие интересы сына Дж. Байдена в новой, послепутчевой Украине («Международная жизнь» 03.2019; «Московский журнал международного права» №1, 2015), можно прогнозировать, что при президенте Дж. Байдене отношение США к России будет более жестким и изощренным, чем при президенте Д. Трампе.

¹⁶ A Strategic Blueprint for the Arctic. Department of the Navy // Global Security. 2021. URL: <https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/navy/arctic-blueprint-2021-final.pdf>

вых доводов относительно необоснованности таких американских оценок¹⁷ в настоящем издании вряд ли целесообразно. Здесь мы на фоне приведенных фактов лишь подчеркиваем, что важно не привносить в АС элементы военно-политического соперничества между Россией и США, объективно существующие; важно предотвратить сценарий падения роли АС в управлении Арктикой вследствие еще большего разлада при президенте Байдене в российско-американских отношениях. Недопущение такого сценария (не отвечающего и долговременным интересам США) видится главной стратегической задачей председательства России в АС в 2021-2023 гг.

Пленарный формат АС представлен: встречами старших должностных лиц, встречами на уровне министров и иных высших представителей государств – членов АС. Данный уровень взаимодействия арктических государств наиболее эффективен: именно на этом уровне согласовываются стержневые составляющие современного правового режима Арктического региона, включая и последние по времени региональные международные договоры, подписанные и вступившие в силу (Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике 2011 г.; Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение нефтью моря в Арктике 2013 г.; Соглашение об усилении международного научного сотрудничества в Арктике 2017 г.)¹⁸.

На этом высшем уровне функционирования АС, как уже отмечено А.Н. Чилингаровым, были приняты важнейшие документы по охране арктической природной среды, по предупреждению чрезвычайных ситуаций и готовности реагировать на них, а также по устойчивому развитию, включая меры сохранения флоры и фауны. В числе таких документов – «План действий по предотвращению загрязнения Арктики», «Программа оценки влияния изменений климата в Арктике»¹⁹. На уровне министров государств – членов АС в 2009 г. было дано поручение «провести всеобъемлющую оценку арктического морского судоходства», по результатам выполнения которого был подготовлен соответствующий доклад – один из самых цитируемых международных документов²⁰.

Помимо этого пленарного уровня АС осуществляет свою деятельность в рамках его рабочих групп, а также экспертных и целевых, включая инициативы и проекты, реализуемые на уровне таких групп.

¹⁷ См. об этих доводах: Вылегжанин А.Н., Назаров В.П., Буник И.В. Северный морской путь: к решению политико-правовых проблем // Вестник Российской Академии наук. 2020. Т. 90. № 12. С. 1105-1118.

¹⁸ Это не документы, принятые Арктическим советом, а согласованные на площадке АС международные договоры с участием всех восьми арктических государств. О сотрудничестве арктических государств в рамках данных международных региональных договоров см., например, в: Berkman P., Vylegzhanin A., Young O. Application and Interpretation of the Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation. [Moscow Journal of International Law], 2017, no. 3, pp. 6-17.

¹⁹ Чилингаров А.Н. Роль Арктического совета в развитии международного арктического сотрудничества // Арктика: экология и экономика. 2011. № 3. С. 14.

²⁰ Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report // Arctic Council. URL: <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/54>

Рабочие группы Арктического совета

Основная деятельность АС – содержательная в практическом и научном плане, но затратная в финансовом отношении – реализуется именно в рабочих группах (далее также – РГ). Сегодня функционируют РГ по следующим направлениям:

- устранение загрязнения в Арктике;
- мониторинг состояния арктической окружающей среды;
- сохранение арктической флоры и фауны;
- предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций;
- защита арктической морской среды;
- устойчивое развитие.

Посредством данных международных механизмов выполняются программы и проекты, утвержденные Арктическим советом на уровне министров. Компетенция, круг ведения, в целом «мандаты» РГ обозначаются в декларациях министров государств – членов АС, в иных официальных документах, принятых на таких «министерских сессиях» АС.

С 2005 г. функционирует международный финансовый «Инструмент поддержки проектов Арктического совета» (далее – Инструмент). В 2012 г. к Инструменту присоединились США. Назначен уполномоченный российский банк для осуществления соответствующих расчетов, оформлены договорные отношения между Северной природоохранной финансовой корпорацией (выступающей в роли администратора Инструмента) и российскими контрагентами.

Взносы и обязательства участников, изначально намечавшиеся в размере 3 млн евро, значительно превысили в настоящее время 15 млн евро; при этом по объему своих финансовых обязательств Российская Федерация является самым крупным донором и одновременно основным реципиентом средств Инструмента²¹. Анализ данных о финансировании деятельности АС представлен в Приложении 8.

Экспертные и целевые группы АС создаются для выполнения конкретных задач. При этом целевые группы создаются на временной основе. Их деятельность направлена на достижение заданных результатов в сфере, определенной Комитетом старших должностных лиц АС (*the Senior Arctic Officials – SAO*). Например, деятельность Целевой группы по поиску и спасанию (*Task Force on Search and Rescue*), созданной в 2009 г., была направлена на разработку проекта Соглашения о сотрудничестве в авиационном и мор-

²¹ Загорский А.В., Глубоков А.И., Хмелева Е.Н. Международное сотрудничество в Арктике. Доклад 2013 / Российский совет по междунар. делам (РСМД). М.: Спецкнига, 2013. С. 16-17.

ском поиске и спасании в Арктике; эта деятельность завершилась в 2011 г. после подписания названного соглашения²².

С 2013 г. в городе Тромсе (Норвегия) функционирует постоянно действующий секретариат Арктического совета. Он создан с целью практического исполнения решений АС, их более четкого администрирования, поддержания «институциональной памяти» управления Арктическим регионом, расширения информационно-разъяснительной составляющей в деятельности АС и представления общей технической поддержки государствам – членам АС. На этой же министерской сессии АС 2013 г. были одобрены: новая редакция Правил процедуры АС, положение о его статусе, правила о персонале, финансовые правила, должностная инструкция директору секретариата. Заявлено даже о преобразовании тем самым Арктического совета из форума в «полноценную» межправительственную организацию.

АС уделяет приоритетное внимание программам и проектам, нацеленным на экономическую, культурную, социальную поддержку коренных народов Севера, иных местных жителей Арктического региона²³. В Приложении 11 дана характеристика статуса коренных народов Севера согласно применимым нормам международного права и национальному законодательству ряда государств.

В настоящее время под эгидой АС реализуются проекты в таких областях, как экология, экономика, культура, здравоохранение, предотвращение чрезвычайных ситуаций, защита интересов коренных народов Севера. Большая часть проектов реализуется в рамках рабочих групп АС. В Приложении 9 представлен анализ материалов о деятельности рабочих групп Арктического совета. Их к настоящему времени шесть:

- Рабочая группа по устранению загрязнения Арктики (*Arctic Contaminants Action Program – ACAP*);
- Рабочая группа по реализации программы арктического мониторинга и оценки (*Arctic Monitoring and Assessment Programme – AMAP*);
- Рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны (*Conservation of Arctic Flora and Fauna – CAFF*);
- Рабочая группа по предупреждению чрезвычайных ситуаций, готовности к ним и реагированию (*Emergency Prevention, Preparedness and Response – EPPR*);
- Рабочая группа по защите арктической морской среды (*Protection of the Arctic Marine Environment – PAME*);

²² Кроме русского языка, аутентичными текстами этого Соглашения являются также английский и французский. Название Соглашения на англ. языке – Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic, 2011. О вкладе названной целевой группы в подготовке этого Соглашения см.: Heather A.C., Melino M. An Arctic Redesign. Recommendations to Rejuvenate the Arctic Council // Center for Strategic and International Studies. 2016. URL: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/160302_Conley_ArcticRedesign_Web.pdf

²³ См.: Heininen L. The Regime Nature of the Arctic: Implications for World Order. The Arctic and World Order. Eds. Spohr K. and Hamilton D. Johns Hopkins University Washington, DC, 2020. P. 318-320.

- Рабочая группа по устойчивому развитию в Арктике (*Sustainable Development Working Group – SDWG*).

Даже названия перечисленных рабочих групп АС свидетельствуют о том, что наличествуют резервы более продуманного структурирования деятельности Совета именно в его вспомогательных органах. Действительно, достаточно взглянуть на структуру части XII Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. («Защита и сохранение морской среды»), чтобы убедиться, что правовые меры по защите морской среды (отраженные в названии РГ РАМЕ) включают в себя мониторинг и экологические оценки (что указано в названии РГ АМАР), а также меры по сокращению, устранению загрязнения окружающей среды (это обозначено в названии РГ АСАР) и т.д. То, что меры по защите морской среды в Арктике рассматриваются в разных рабочих группах АС, неизбежно создает административно-организационные предпосылки к ненужной состязательности между секретариатами РГ (имеющей и финансовый подтекст) и к дублированию деятельности самих рабочих групп. Анализ материалов рабочих групп АС (Приложение 9) показывает, что некоторые инициативы, проекты частично повторяют друг друга. Так, например, в рамках ЕРРР завершены инициативы: а) «Циркумпольный анализ эффективности реагирования на разливы нефти» и б) «Международные стандарты для нефтегазовой промышленности, нефтедобычи на шельфе и судоходства». Цели и первой, и второй сфокусированы на оценке стандартов нефтегазовой промышленности и разработке координированных мер, направленных на предотвращение разливов нефти при осуществлении нефтегазовой деятельности. Меры, разработанные в рамках одной инициативы, отчасти дублируют результаты, достигнутые в рамках другого проекта.

Схожую оценку можно дать и действующей инициативе «Актуализация руководства по реагированию на разливы нефти в арктических водах», которая, в свою очередь, тесно связана с проектом «Система предупреждения, готовности и реагирования для небольших населенных пунктов». В рамках последнего предложена концепция привлечения местных общин Арктики²⁴ к проведению оценки собственных возможностей в области готовности к реагированию на разливы нефти, а также к оценке сопутствующих рисков и последствий.

В рамках других рабочих групп АС также осуществляются инициативы, повторяющие работу, прежде всего, по предупреждению разливов нефти. К примеру, Рабочая группа по защите арктической морской среды (РАМЕ) завершила проект «Предупреждение загрязнения нефтью», представляющий собой обзор превентивных мер в отношении разливов нефти, произведенный на основе информации, предоставленной представителями промышленности и научно-исследовательскими учреждениями. Некоторые

²⁴ Термин «общины» используется не только в документах АС, но и в источниках общего международного права. См.: Вылегжанин А.Н., Матишов Г.Г., Моргунов Б.А., Соколова Е.Л. Международно-правовая квалификация морских районов в качестве исторических вод. (Теория и практика государств). Москва: МГИМО-Университет, 2012. С. 36.

результаты проекта созвучны тем, которые представлены другими рабочими группами АС.

Позитивным примером рационального разделения природоохранного сотворчества между рабочими группами АС (хотя и при начальном дублировании некоторых их усилий) стала совместная деятельность Рабочей группы по сохранению арктической флоры и фауны (CAFF) и РАМЕ над инициативами, соответственно, а) «Инвазивные виды (*Invasive Species*)» и б) «Защита от инвазивных видов». Рабочими группами АС были разработаны Стратегия и План действий в отношении арктических инвазивных чужеродных видов, в которых определены срочные меры, необходимые для защиты Арктики от неблагоприятного воздействия инвазивных чужеродных видов²⁵. При этом CAFF внесла существенный вклад в подготовку естественно-научных компонентов Стратегии, в то время как РАМЕ свою деятельность сосредоточила в целом на разработке соответствующих политических рекомендаций.

К достижениям в деятельности рабочих групп АС надо отнести также фокусирование международных усилий на проблеме поддержки в регионе проектов управления возобновимыми источниками энергии. Так, под эгидой Рабочей группы по устойчивому развитию в Арктике (SDWG) в Хельсинки в 2017 г. был проведен Арктический энергетический саммит (*Arctic Energy Summit, 2017*), в ходе которого были рассмотрены и вопросы, касающиеся управления возобновимыми источниками энергии. Кроме того, под контролем SDWG был создан проект «ARENA» – «Академия по энергосистемам для удаленных районов Арктики». Проект нацелен на соответствующую подготовку арктических общин, предоставляя возможность получения ими соответствующих знаний, навыков и механизмов, тем самым способствуя внедрению на местах экологически чистых энергетических технологий²⁶. Такую же оценку следует дать другим инициативам, осуществляемым под эгидой Рабочей группы «SDWG», прежде всего, завершению упомянутого выше проекта «Обращение с твердыми отходами в небольших арктических общинах (*Solid Waste Management in Small Arctic Communities*)»²⁷. Вместе с тем вызывает вопрос, например, инициатива ACAP «Сокращение выбросов метана с полигона м. Дырнос, Сыктывкар, Российская Федерация», охарактеризованная в Приложении 9. Наряду с позитивными результатами этого проекта, можно обозначить и негативные – вовлечение международного сообщества в сугубо внутренний вопрос природоохранной политики РФ и аккумуляцию западными партнерами России по АС весьма значимых данных о загрязнении окружающей среды в районе, находящемся под суверенитетом Российской Федерации.

В большинстве случаев, однако, инициативные проекты и программы, осуществляемые под эгидой рабочих групп АС, имеют положительные для

²⁵ Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) // Arctic Council.
URL: <https://arctic-council.org/ru/about/working-groups/caff/>.

²⁶ About ARENA // Arctic Remote Energy Networks Academy. URL: <http://arena.alaska.edu/about/>

²⁷ Solid Waste Management in Small Arctic Communities // Sustainable Development Working Group.
URL: <https://sdwg.org/what-we-do/projects/solid-waste-management-in-small-arctic-communities>

сотрудничества результаты, хотя иногда и содержательно дублируя друг друга. В своей совокупности они обеспечивают, как правило, целостный подход к решению проблем, которые ставятся в рамках АС. Вместе с тем, несомненно, есть резервы улучшения качества деятельности рабочих групп АС, особенно конкретных проектов за счет усиления координации именно на начальном этапе деятельности таких групп, на этапе согласования тем проектов. Как представляется, корректнее было бы по итогам реализации рабочей группой всякой инициативы готовить, помимо объемных докладов, резюме (например, не более одной страницы) для Старших должностных лиц Арктического совета – об итоговых выводах и рекомендациях.

Взаимодействие Арктического совета с другими межправительственными региональными арктическими организациями

Взаимодействие АС с Арктическим форумом береговых охран

Арктический форум береговых охран – это организация межправительственного уровня, которая была учреждена в октябре 2015 г. восемью арктическими организациями на основе Совместного заявления о намерении развивать многостороннее сотрудничество ведомств, выполняющих функции береговой охраны (далее – «Совместное заявление»). Сторонами Совместного заявления выступили все государства – члены Арктического совета. Совместное заявление подписали руководители тех национальных органов этих государств, которые осуществляют функции береговой охраны. Аутентичный язык Совместного заявления – только английский.

В соответствии с этим документом его стороны одобрили «Положение о компетенции» Арктического форума береговых охран (далее – «Форум»). Данное положение определяет статус Форума как «независимой, неформальной и имеющей практическую направленность организации, не связанной договорными обязательствами и призванной способствовать обеспечению безопасности на море в пределах Арктического региона с учетом необходимости охраны окружающей среды». В этом документе обозначены стратегические задачи Форума, организация его деятельности, административные правила функционирования, а также определена его структура²⁸. Форум проявляет себя в организационных формах: «Совместные операции» и «Секретариат». Вместе с тем предусмотрена возможность учреждения новых структур Форума. Установлено, что председательство в Форуме сменяется на основе принципа ротации в соответствии с ротацией председательства в Арктическом совете.

К стратегическим задачам Форума отнесено «взаимодействие с Арктическим советом, в том числе путем обмена информацией»²⁹.

Примечательно, что Форум, будучи межправительственной организацией, не является организацией-наблюдателем в Арктическом совете. В то же время Форум осуществляет взаимодействие со структурами Арктического совета, наиболее активно сотрудничая с Рабочей группой Арктического совета по предупреждению, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций (EPPR – *Emergency Prevention, Preparedness and Response Working Group*). В частности, Форум и Рабочая группа EPPR сотрудничают по вопро-

²⁸ The Arctic Coast Guard Forum Terms of Reference // The Arctic Coast Guard Forum Voluntary Guidelines for Combined Operations, 2015. URL: https://forsvaret.dk/globalassets/fko---varnsfaller/ako/dokumenter/2020/-voluntary_guidelines_for_combined_operations_1.7-.pdf

²⁹ Ibid.

сам реализации Соглашения о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике 2013 г. На 2021 г. эта рабочая группа АС и Форум запланировали организацию профильных учений³⁰.

Общая оценка сотрудничества между Форумом и АС – бесспорно позитивная, особенно учитывая межправительственный статус Форума и его специализированную компетенцию в вопросах координации усилий арктических государств по обеспечению выполнения применимых правовых норм.

Взаимодействие АС с Арктическим экономическим советом (Арк ЭС)³¹

«Меморандум о взаимопонимании между Арктическим советом и АркЭС (*Memorandum of understanding between the Arctic Council and the Arctic Economic Council*)» (далее – Меморандум)³² подписан руководителями Секретариатов двух организаций в апреле 2019 г. Этот документ включает положения о правовой и организационной связи между Арктическим советом и АркЭС, и наличие такой связи отличает АркЭС от иных международных площадок, на которых рассматриваются вопросы экономической деятельности в Арктике.

В Меморандуме 2019 г. Арктический совет квалифицирован как наиболее авторитетный межправительственный форум, поощряющий сотрудничество, координацию и взаимодействие между арктическими государствами, коренными народами и иными обитателями Арктики, особенно по «вопросам устойчивого развития и охраны окружающей среды в Арктическом регионе».

АркЭС назван в документе «независимой организацией», которая занимается поддержкой предпринимательства с целью «ответственного экономического развития» Арктического региона путем обмена «наилучшей практикой», технологическими решениями, стандартами и иной информацией.

Меморандум нацеливает на сотрудничество и координацию усилий Арктического совета и АркЭС по широкому кругу вопросов: устойчивое экономическое развитие, «синяя экономика и безопасность на море (*blue economy and maritime safety*)», расширение телекоммуникационных возможностей, образование и наращивание возможностей, использование «наилучшей имеющейся информации», включая результаты научных исследований, передовой опыт и традиционные знания местного населения. Арктический совет и АркЭС, как отмечено в документе, намерены поддерживать регулярный обмен информацией относительно их инициатив и экспертиз,

³⁰ Meeting Report: Arctic Oil Spills, Search & Rescue, Wildfires & More – EPPR 2019-II. // International Arctic Science Committee. 09.01.2020. URL: <https://iasc.info/communications/news-archive/589-meeting-report-arctic-oil-spills-search-rescue-wildfires-more-eppr-2019-ii>.

³¹ Вылегжанин А.Н., Корчунов Н.В., Теватросян А.Р. Арктический экономический совет: роль в международно-правовом механизме природоохранного управления Северным Ледовитым океаном // Московский журнал международного права. 2020. № 3. С. 6–26.

³² About us // The Arctic Economic Council (AEC). URL: <https://arcticeconomiccouncil.com/about-us/>

искать способы взаимного участия в соответствующих программах, проектах, встречах. Секретариатам Арктического совета и АркЭС (расположены в одном городе – Тромсе, Норвегия) поручено координировать такой обмен, организовывая в том числе соответствующие консультации.

«Правила процедуры» АркЭС предусматривают, что «АркЭС подчиняется праву Норвегии». Какого-либо соглашения о штаб-квартире между АркЭС и Правительством Норвегии нет. В качестве «официального рабочего языка» используется только английский³³. В структуре АркЭС руководящее место занимают Собрание Представителей АркЭС, а также Исполнительный комитет и Комитет по управлению.

Как и в тексте Оттавской декларации об учреждении Арктического совета 1996 г.³⁴, в документах АркЭС к «Арктическим государствам (*Arctic States*)» отнесены «те государства, которые состояли в Арктическом совете на 30 сентября 2014 г.», и далее эти государства перечислены: Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Российская Федерация, США, Финляндия и Швеция.

Есть и отличия от формулировок документов Арктического совета: в тексте «Правил процедуры» АркЭС указано, что здесь термин «государства» применяется «для обозначения географических и физических границ определенных территорий», но не предполагает, что такой «представитель осуществляет правительственные функции в АркЭС», то есть назначенные государствами их представители в АркЭС по смыслу этого согласованного с АС документа не выполняют правительственные функции.

Как и в документах АС, к «Постоянным участникам» в документах АркЭС отнесены «те организации, которые являлись Постоянными участниками Арктического совета на 30 сентября 2014 г.», а именно: Совет арктических атакасков, Международная ассоциация алеутов, Международный совет кучинов, Циркумполярный совет инуитов, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и Совет саами.

Хотя в принятых нормативных документах определен статус АркЭС и обозначены его структура и направления деятельности, тем не менее, в период председательства России в АС АркЭС мог бы сфокусировать свою деятельность, прежде всего, на выполнении тех природоохранных договорных норм, которые уже приняты арктическими государствами на площадке АС. Кроме того, АркЭС мог бы стать авторитетной международной площадкой для реализации клаузул нескольких международных договоров об обмене государствами-участниками «наилучшими имеющимися технологиями» с учетом особой уязвимости арктической окружающей среды. Далее, на фоне роста масштабов судоходства и иной деятельности

³³ Вылегжанин А.Н., Корчунов Н.В., Теватросян А.Р. Арктический экономический совет: роль в международно-правовом механизме природоохранного управления Северным Ледовитым океаном // Московский журнал международного права. 2020. № 3. С. 19

³⁴ Текст подписанной на английском языке декларации см.: Berkman P., Vylegzhani A., Young O. *Baseline of Russian Arctic Laws*. Springer, 2019. P. 152-153.

в арктических морях с учетом природоохранной политики все большего числа государств, нацеленной на «декарбонизацию» энергетики, стандарты предпринимательства в Арктическом регионе могли бы быть более выверенными не только в экологическом измерении, но и в плане учета возможностей диверсификации самой экономики в Арктике, в придании ей большей устойчивости. На усовершенствование качества регулирования хозяйственной деятельности в Арктике, на обмен перспективными экотехнологиями, на координированное саморегулирование на уровне хозяйствующих субъектов разных государств, мог бы сфокусировать в 2021-2023 гг. свои приоритетные усилия Арктический экономический совет в сотрудничестве с АС.

Взаимодействие АС с Международным арктическим научным комитетом

Международный арктический научный комитет (далее также – «IASC» или «Комитет») – неправительственная организация, учрежденная в 1990 г. компетентными национальными научными организациями Дании, Исландии, Канады, Норвегии, СССР, США, Финляндии и Швеции с целью содействия сотрудничеству в области научных исследований Арктики («*Founding Articles for the International Arctic Science Committee*», 1990).

Высшим органом управления Комитета является Совет (*Council*), состоящий из одного представителя от каждого из его государств – членов. Ежегодные собрания Совета проходят в рамках Арктического научного саммита (*Arctic Science Summit Week*). Совет устанавливает приоритеты деятельности организации. Исполнительный комитет, состоящий из избранных Председателя, четырех его заместителей (а также Исполнительного секретаря) руководит деятельностью IASC в период между заседаниями Совета. В настоящее время Секретариат IASC находится в г. Раннис (Исландия), обеспечивая повседневную деятельность организации.

Научная деятельность IASC ведется в основном в пяти Рабочих группах, осуществляющих деятельность в области морских, наземных, криосферных, социальных, антропологических и атмосферных исследований. Рабочие группы представляют стратегические рекомендации в отношении долгосрочной деятельности и текущих вопросов. Каждая Рабочая группа состоит из двух ученых от каждого государства – члена Комитета, назначаемых компетентными национальными организациями. Поддержка научных исследований осуществляется через семинары, долгосрочные программы исследований, аналитические оценки, мероприятия по планированию научных исследований.

IASC является наблюдателем в Арктическом совете с 1998 г. IASC наиболее активно взаимодействует с такими Рабочими группами Арктического совета, как Рабочая группа по реализации программы арктического мониторинга и оценки (*Arctic Monitoring and Assessment Program, AMAP*); Рабочая группа по защите арктической морской среды (*Protection of the Arctic Marine*

Environment, PAME); Рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны (*Conservation of Arctic Flora and Fauna, CAFF*)³⁵.

В качестве наблюдателя IASC вовлечен в реализацию ряда проектов Арктического совета: Программа поддержания биоразнообразия Арктики 2013-2021 гг. (*Actions for Arctic Biodiversity 2013-2021*), Программа поддержания систем арктических наблюдений (*Sustaining Arctic Observing Networks, SAON*), Синяя биоэкономика в Арктическом регионе (*Blue Bioeconomy in the Arctic Region*)³⁶.

Такое достаточно развитое сотрудничество AC с IASC сложилось *de facto* без каких-либо правовых стимулов (в Оттавской декларации или в Правилах процедуры AC), но этот факт выделяет именно эту неправительственную организацию из других, также являющихся наблюдателями в AC. Список международных организаций-наблюдателей в AC дан в Приложениях 4 и 5.

³⁵ Interview with Arctic Council Observer: International Arctic Science Committee // Arctic Council. 11.03.2020.
URL: <https://arctic-council.org/en/news/interview-with-arctic-council-observer-international-arctic-science-committee/>

³⁶ International Arctic Science Committee (IASC) // Arctic Council.
URL: <https://arctic-council.org/en/about/observers/non-governmental-organizations/iasc/>

Политико–правовые оценки деятельности наблюдателей в Арктическом совете

Анализ текстов Оттавской Декларации об учреждении Арктического совета 1996 г. (Приложение 6) и Правил процедуры Арктического совета 1998 г. с последними изменениями 2013 г. (Приложение 7) позволяет констатировать, что статус наблюдателя в АС³⁷ может получить при соответствии критериям, обозначенным Арктическим советом, всякое неарктическое государство, а также межправительственная или неправительственная организация, как универсальная, так и региональная или местная.

Роль наблюдателя в АС заключается не только в обзоре работы этого форума, но и во внесении своего позитивного вклада в деятельность АС, прежде всего, путём участия в его работе на уровне рабочих групп, в реализации конкретных проектов. Наблюдатель в АС может делать заявления после выступлений представителей арктических государств – членов АС и Постоянных участников, с материалом на заседаниях вспомогательного органа АС, куда он приглашен, даже предложить к рассмотрению свой проект в соответствии с пунктом 38 Правил процедуры АС³⁸.

Критерии для получения статуса наблюдателя предметно не обозначены в Оттавской декларации 1996 г., но они определены в пункте 6 Приложения II к Правилам процедуры АС. В частности, кандидат в наблюдатели:

- принимает и поддерживает цели Арктического совета, определённые в Оттавской декларации;
- признает суверенитет, суверенные права и юрисдикцию арктических государств в Арктике;
- признает, что на Северный Ледовитый океан распространяется обширная правовая база, включая, прежде всего, морское право, и что данная база составляет прочную основу для ответственного управления этим океаном;
- уважает ценности, интересы, культуру и традиции коренных народов и других жителей Арктики;
- демонстрирует политическое волеизъявление, а также финансовую способность вносить вклад в работу Постоянных участников и других коренных народов Арктики;

³⁷ Весьма распространенная ошибка, в том числе в ведомственных материалах, использовать термин «наблюдатель Арктического совета». Правильно использовать именно термин «наблюдатель в Арктическом совете»: АС не назначает (в отличие от ООН, например) своих наблюдателей в другие государства для выполнения там миссий мониторинга.

³⁸ Пункт 38 Правил процедуры предусматривает: "The primary role of Observers is to observe the work of the Arctic Council. Observers contribute through their engagement in the Arctic Council primarily at the level of working groups. In meetings of the Arctic Council's subsidiary bodies to which Observers have been invited to participate, Observers may, at the discretion of the Chair, make statements after Arctic States and Permanent Participants, present written statements, submit relevant documents and provide views on the issues under discussion. Observers may also submit written statements at Ministerial meetings. Observers may propose projects through an Arctic State or a Permanent Participant but the total financial contributions from all Observers to any given project may not exceed the financing from Arctic States, unless otherwise decided by the SAOs".

- демонстрирует свои интересы к Арктике и квалификацию, имеющую отношение к работе Арктического совета;
- демонстрирует наличие конкретного интереса и способности содействовать работе Арктического совета, в том числе через партнерства с государствами – членами и Постоянными участниками, представляя арктические проблемы в организациях, принимающих решения на универсальном уровне.

Деятельность государств–наблюдателей в Арктическом совете

В число 13 государств-наблюдателей в АС в настоящее время входят Великобритания, Германия, Нидерланды, Франция, Италия, Япония, КНР, Польша, Индия, Корея, Сингапур, Испания, Швейцария. Годы получения каждым из этих государств статуса наблюдателя в АС отражены в Приложении 3. Из него видно, что своеобразным «дуайеном» корпуса государств-наблюдателей является Великобритания.

Государства-наблюдатели в АС, как правило, активно поддерживая полярные исследования, еще и на индивидуальной основе сотрудничают с арктическими государствами. В это сотрудничество вовлекаются часто и другие неарктические государства в рамках осуществления многочисленных программ и проектов рабочих групп, реализуемых в целях, обозначенных АС.

За рядом исключений наблюдатель участвует как минимум в одной из инициатив, проводимых Рабочей группой по устранению загрязнения Арктики (*Arctic Contaminants Action Program, ACAP*) или Рабочей группой по защите арктической морской среды (*Protection of the Arctic Marine Environment, PAME*). В Приложении 9 охарактеризована деятельность рабочих групп АС.

Межправительственные организации–наблюдатели в Арктическом совете

В число наблюдателей в АС входят 13 межправительственных организаций:

- Международный совет по исследованию моря (ИКЕС),
- Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК),
- Международная морская организация (ИМО),
- Международный союз охраны природы (МСОП),
- Совет министров северных стран,
- Северная экологическая финансовая корпорация,
- Североатлантическая комиссия по морским млекопитающим,
- Комиссия, учрежденная Конвенцией о защите морской среды в северо-восточной Атлантике (Комиссия ОСПАР),
- Постоянный комитет парламентариев Арктического региона,

- Программа развития ООН (ПРООН),
- Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП),
- Всемирная метеорологическая организация (ВМО),
- Совет западных стран Северной Европы.

Даты получения каждой межправительственной организацией статуса наблюдателя отражены в Приложении 4.

В 2013 г. АС в положительном формате рассмотрел заявку Европейского союза (далее – ЕС) на получение статуса наблюдателя. Окончательное решение по ЕС, однако, еще не принято.

С учетом соучастия некоторых должностных лиц ЕС в 2014 г. в государственном перевороте в Киеве и введения ЕС ограничительных мер (санкций) против России после воссоединения с ней в 2014 г. Крыма³⁹ одна из возможных позиций Российской Федерации (как государства-председателя АС) может состоять в том, чтобы не форсировать принятие ЕС в состав наблюдателей в АС. Другая возможная позиция России может состоять в учете того, что некоторые государства – члены ЕС, будучи также членами АС, объективно не заинтересованы в усилении роли бюрократии Брюсселя в арктической политике в ущерб их национально-правовой деятельности в АС. Поэтому Россия как государство-председатель АС на 2021-2023 гг. может счесть целесообразным на усмотрение именно таких государств – членов АС оставить вопрос о получении ЕС статуса наблюдателя, принимая во внимание порядок принятия решений в АС на основе консенсуса.

Неправительственные организации–наблюдатели в Арктическом совете

В число наблюдателей в АС входят также 12 неправительственных организаций:

- Консультативный комитет по защите морей,
- Арктический институт Северной Америки,
- Ассоциация «Оленеводы мира»,
- Циркумполярный союз охраны природы,
- Международный арктический научный комитет,
- Международная арктическая ассоциация социальных наук,
- Международный союз по приполярной медицине,
- Международная рабочая группа по делам коренных народов,
- Северный форум,
- Международная организация по защите океанов,

³⁹ См. о соучастии государственных деятелей США и ЕС в охлократической замене конституционно избранного президента Украины Януковича на ставленника США – «исполняющего обязанности президента Украины» Турчинова см.: Воронин Е.Р., Кулебякин В.Н., Николаев А.В. Государственный переворот в Киеве в феврале 2014 г.: международно-правовые оценки и последствия // Московский журнал международного права. 2015. № 1. С. 4-28.

- Университет Арктики (*UArctic*),
- Всемирный фонд дикой природы.

Примечательно, что Гринпис не имеет статуса наблюдателя в АС, что объяснимо в контексте действий этой организации, преследуемых в судебном порядке в Норвегии, России, США.

Годы получения каждой неправительственной организацией статуса наблюдателя отражены в Приложении 5.

Деятельность наблюдателей в АС охарактеризована в Приложении 10. Из приведенных в нем материалов следует, что некоторые международные организации-наблюдатели в АС только начинают сотрудничество с рабочими группами АС. Совет западных стран Северной Европы (*The West Nordic Council*), например, получил статус наблюдателя в АС в 2017 г. и по большей части осуществляет сейчас деятельность в Рабочей группе по устойчивому развитию в Арктике (*Sustainable Development Working Group*).

Работа ряда международных организаций-наблюдателей в АС иногда оценивается достаточно скромно. Например, Международный союз охраны природы не получает достаточное финансирование для более активного его вовлечения в деятельность АС. Тем не менее в 2017 г. МСОП совместно с ЮНЕСКО и Советом по защите природных ресурсов опубликовал Доклад о естественном морском наследии в Северном Ледовитом океане⁴⁰. В этом докладе представлены результаты научной оценки глобально значимых экосистем в Северном Ледовитом океане, которые могут иметь выдающуюся универсальную ценность, с учетом критериев включения объектов в Список всемирного наследия ЮНЕСКО.

Отметим в изложенном контексте, что в период председательства в АС государство традиционно избегает выступать с какими-то резкими, не апробированными ранее инициативами в отношении деятельности международных организаций-наблюдателей в Совете. Вместе с тем, практикуется проведение консультаций и по данному вопросу между Старшими должностными лицами АС. Одна из назревших «опций» для повестки дня таких консультаций могла бы состоять в согласовании мер по снижению дублирующего бумаготворчества, инициируемого международными неправительственными организациями в АС, по повышению качества и эффективности их участия в АС при возможном снижении числа инициатив таких организаций. Еще одна из таких опций могла бы состоять в акценте на научную дипломатию при согласовании «умных» решений арктическими государствами современных проблем, обозначившихся в морях Северного Ледовитого океана в контексте таяния льдов.

⁴⁰ Спирер Л., Нельсон Р., Касиер Р., Гаврило М., фон Килфелдт С., Клери Дж., Халпин Х., Хупер П. Природные морские объекты всемирного наследия в Северном Ледовитом океане: Доклад экспертного семинара и процесса рецензирования // Международной союз охраны природы и природных ресурсов.
URL: <https://docplayer.ru/72717274-Prirodnye-morskie-obekty-vsemirnogo-naslediya-v-severnom-ledovitom-okeane-doklad-ekspertnogo-seminara-aprel-2017-g.html>

Вопрос о сепаратных договоренностях неарктических акторов об арктической политике

Данный вопрос ранее не рассматривался в АС. Приоритетного внимания требуют два таких сепаратных правовых механизма, созданных договоренностями неарктических акторов.

Встречи Варшавского формата

В 2010 г. Польша – неарктическое государство, являющееся наблюдателем в АС – инициировала проект «Встречи Варшавского формата» (*Warsaw Format Meeting*). Это специальный форум, позволяющий представителям неарктических государств, а также органов Европейского союза вести диалог и обмениваться позициями по различным вопросам, касающимся деятельности в Арктике⁴¹. На этот форум неарктических государств и ЕС Польша традиционно приглашает представителя председательствующего в АС государства. Встречи такого формата организуются ежегодно. Столь хитроумное вовлечение Польшей Европейского союза, не получившего статуса наблюдателя в АС, в обсуждение арктических дел, да еще с участием представителя председательствующего в АС государства, впрочем, вызывает вопросы: насколько отвечает такой формат работы интересам арктических государств и АС в целом? Не подрывается ли этим консолидированная позиция АС?

В период председательства России в АС, в случае инициативы Польши провести очередную встречу в таком формате, России предстоит сделать выбор: а) сохранить прежний уровень участия государства-председателя АС на таком форуме, или б) снизить уровень такого представительства, например, с учетом пункта 29 Правил процедуры АС (о позиции председателя (*chairperson*) вспомогательного органа АС или его заместителя, или в) провести консультации министров государств – членов АС по вопросу о целесообразности участия в Варшавском форуме.

Сепаратные договоренности между Китаем, Республикой Корея и Японией

На уровне высших должностных лиц Китая, Южной Кореи и Японии вопросы арктической политики обсуждались еще в ноябре 2015 г. В Совместном заявлении «высоких представителей» этих государств отмечается, что «признавая глобальную значимость вопросов Арктики, руководители

⁴¹ Interview with Arctic Council Observer: Poland // Arctic Council official website. 30.03.2020.

URL: <https://arctic-council.org/en/news/interview-with-arctic-council-observer-poland/>.

См. также: 6th Warsaw Format Meeting Participants: The Observer States and the EU – Address to the Chair of Senior Arctic Officials Group // Arctic Council. 2019.

URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2436>

Китайской Народной Республики, Южной Кореи и Японии решили организовать трехсторонний диалог на высоком уровне»⁴². В развитие этой встречи последовали консультации по арктической проблематике в апреле 2016 г. в Сеуле на уровне министров иностранных дел названных трех государств. В мае 2018 г. Китай, Япония и Южная Корея приняли совместную декларацию «о трехстороннем саммите», в которой подтверждена их «приверженность трехстороннему сотрудничеству в Арктике»⁴³. В июне 2019 г. успешно прошла очередная встреча дипломатических представителей этих же государств, однако без приглашения на встречу арктических государств. При этом Китай, Япония и Южная Корея подтверждают «важность их реагирования на общие вызовы из-за Арктики»⁴⁴, но без арктических государств. Западными аналитиками в этой связи прогнозируется, что данный союз Китая с Японией и Южной Кореей опасен для мира и стабильности в Арктике, но разрушать сложившийся международно-правовой режим Арктики и подрывать роль Арктического совета будут не вместе эти три государства, а лишь только Китай⁴⁵. Даже если отвергнуть такой алармистский прогноз (как необоснованный фактами и документами), тем не менее, как и в случае с польской инициативой «Варшавского арктического форума», возникает вопрос об адекватном реагировании АС на данные сепаратные трехсторонние консультации по Арктике без участия арктических государств. Настораживает и то, что в некоторых китайских публикациях игнорируется установленное законодательством России наименование «Северный морской путь», оно заменяется на термин «Ледовый шелковый путь» или «Арктический путь»⁴⁶.

России, как государству-председателю АС, в 2021-2023 гг. предстоят, возможно, консультации с другими государствами – членами АС по вопросу о том, насколько данный механизм рассмотрения неарктическими государствами проблем Арктики согласуется с их статусом государств-наблюдателей в АС.

⁴² Joint Statement. The Second Trilateral High-Level Dialogue on the Arctic Tokyo, June 8, 2017 // Ministry of Foreign Affairs of Japan. 08.06.2017. URL: <http://www.mofa.go.jp/files/000263104.pdf>.

⁴³ Joint Declaration of the Seventh Japan-China-ROK Trilateral Summit // Ministry of Foreign Affairs of Japan. URL: https://www.mofa.go.jp/a_o/tp/page4e_000817.html.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Подробнее об этом см.: Вылегжанин А.Н., Салыгин В.И., Дудыкина И.П., Киенко Е.В. Позиции неарктических государств в отношении правового режима Северного Ледовитого океана // Государство и право. 2018. № 2. С. 124-135.

⁴⁶ Там же. С. 128-129.

Варианты предложения Россией приоритетов Арктического совета на 2021–2023 гг.

В мае 2021 г. предыдущий председатель АС – Исландия – передает полномочия председателя России. По сложившейся практике арктическое государство, принимающее эстафету председательства на очередные два года, заранее заявляет о своем видении приоритетных направлений деятельности Совета в годы своего председательства. Это не означает, что то, что предложит такое государство, будет точно отражено в повестке дня главного органа АС – Конференции министров государств – членов АС. Согласно Правилам процедуры АС, председательствующее в нем государство обязано направить «проект повестки дня» другим государствам – членам АС не позднее, чем за 90 дней до даты встречи министров. Эти другие государства, а также «постоянные участники (*Permanent Participants*)» АС «могут предложить дополнительные пункты в повестку дня». А «окончательная повестка» официально принимается арктическими государствами на встрече министров (пункт 19 Правил процедуры). Решения АС, в том числе и по повестке дня, принимаются консенсусом. Такая окончательная повестка дня АС, принятая без каких-либо возражений на встрече министров государств – членов АС, представляет своеобразную директиву, «мандат», прежде всего для целей формирования проектов, реализуемых в рабочих группах АС. Напротив, если предлагаются проекты, «в отношении которых нет наличествующего мандата министров», то по ним принимается отдельное решение АС (пункт 26 Правил процедуры).

Изложенное означает необходимость предельной аккуратности, продуманности предложения Россией приоритетов АС на 2021–2023 гг. Неизбежны предварительные консультации по будущей повестке дня АС с другими государствами – членами Совета, в том числе с государством-предшественником России по председательству – с Исландией. Напротив, если Россия заранее не обеспечит консенсус при принятии решений той повестки дня, которая будет предложена ею как председательствующим государством, это будет рассмотрено как политико-правовой конфуз с непредсказуемыми для АС последствиями.

С учетом этого обращает на себя внимание аналитический обзор, опубликованный 15 октября 2020 г. в зарубежном издании “*The Independent Barents Observer*”, под названием «Москва сигнализирует, что она обозначит приоритетом национальную безопасность в контексте подготовки России к председательству в Арктическом совете»⁴⁷. В обзоре отмечено, что «Дмитрий Медведев, обвиняя США и НАТО в попытках ограничить деятельность России в Арктике, дал ясно понять, что вопросы национальной безопасности станут частью приоритетов предстоящего председательства его страны в

⁴⁷ Staalesen A. The Independent Barents Observer. Moscow signals it will make national security a priority as Russia prepares to chair the Arctic Council // Arctic Today. 15.10.2020. URL: <https://www.arctictoday.com/moscow-signals-it-will-make-national-security-a-priority-as-russia-prepares-to-chair-the-arctic-council/>

Арктическом совете»⁴⁸. Как бы полемизируя с этим высказыванием «предыдущего президента и премьер-министра» России, зарубежный аналитик напоминает, что «учредительный документ совета, Оттавская декларация 1996 г., устанавливает, что Арктическому совету не надлежит заниматься вопросами, относящимися к военной безопасности». НАТО же бесспорно является военной организацией.

Положение об изъятии из мандата АС вопросов военной безопасности, сформулированное в примечании к Оттавской декларации, ранее уже было воспроизведено в настоящей работе. АС действительно не является форумом для рассмотрения вопросов военной безопасности. Более эффективным механизмом рассмотрения таких вопросов арктические государства посчитали в 1996 г. иные площадки. На практике по таким вопросам проводятся чаще не многосторонние, а двусторонние переговоры с конкретной военной державой.

Но если бы АС и был бы подходящим форумом для рассмотрения вопросов военной безопасности, то до предложения государством, председательствующим в АС, таких вопросов в его повестку дня было бы юридически необходимо внести соответствующее изменение в текст Оттавской декларации 1996 г. Это процессуально сложнее, чем принятие повестки дня АС: декларация как правовой документ была подписана в 1996 г. представителями всех восьми государств – членом АС, а повестка дня АС принимается в устном формате заседания при отсутствии возражений участников заседания (кворум составляет шесть государств – членом АС, согласно пункту 3 Правил процедуры).

Напомним, что приоритетами своего председательства в АС Исландия обозначила «три опоры» устойчивого развития Арктики: экономический рост, социальное равенство, защита окружающей среды⁴⁹.

Ожидаемым является предложение Россией реализации принципа устойчивого развития, отраженного в ряде международных договоров, в том числе универсальных, но конкретно в региональном арктическом контексте в интересах коренных народов, иных жителей Арктики. Именно на территории России за пределами Северного полярного круга проживает наибольшее (по численности) население. Именно экономика России в наибольшей степени связана с природными ресурсами Севера. Именно российское побережье, выходящее к Северному Ледовитому океану – самое протяженное в мире⁵⁰. Именно Северный морской путь, проходящий вдоль российского арктического побережья, объективно требует инфраструктурного, инвести-

⁴⁸ Staalesen A. The Independent Barents Observer. Moscow signals it will make national security a priority as Russia prepares to chair the Arctic Council // Arctic Today. 15.10.2020. URL: <https://www.arctictoday.com/moscow-signals-it-will-make-national-security-a-priority-as-russia-prepares-to-chair-the-arctic-council/>

⁴⁹ Подробнее см. статью Посла Исландии в Российской Федерации: Асгейрсдоттир Б. Арктический совет: эстафетная палочка переходит к Исландии // Арктические ведомости. 2019. № 1. С. 28-31.

⁵⁰ О правах России в Арктике в международно-правовом измерении см. подробнее: Жудро И.С. Исторические правооснования России в Арктике: современная концепция защиты. Архангельск: Северный Арктический федеральный университет, 2018. 325 с.

ционного развития, нестандартных технологических инноваций. Огромные пространства морей Баренцева, Карского, Лаптевых, Восточно-Сибирского, Чукотского, примыкающие к побережью России, составляющие часть ее 200-мильной экономической зоны, могут стать масштабной базой (на десятилетия вперед) рационального промысла живых ресурсов, развития морской медицины, экотуризма и рекреационной деятельности, если сохранить незагрязненной морскую среду в Арктике.

Поддержание природоохранной безопасности в Северном Ледовитом океане, особенно в его морях, не означает, однако, следование радикальной правовой политике: нормативным запретам на разработку нефтегазовых ресурсов на арктическом шельфе, что имеет место по законодательству США и Канады. Как показывает успешный законодательный опыт Норвегии, при разработках арктического шельфа, приносящих в бюджет этой страны существенные поступления, важно принятие и соблюдение высочайших экологических стандартов, обеспечивающих защиту морской среды от загрязнения; чистые прибрежные воды, находящиеся под юрисдикцией Норвегии, в свою очередь, являют собой естественную предпосылку устойчивости норвежских промыслов и морских биоресурсов.

Не следует недооценивать и то, что к настоящему времени вследствие деятельности перечисленных рабочих групп Арктического совета, иных его вспомогательных органов, а также реализуемых в рамках АС многочисленных природоохранных проектов в компьютерных банках западных стран аккумулированы многочисленные фактические сведения о загрязнении окружающей среды в арктических районах, находящихся под суверенитетом и юрисдикцией России.

Выводы

Хотя АС обеспечивает в настоящее время наиболее авторитетный международно-правовой механизм сотрудничества арктических государств, уточнения и согласования их официальных позиций по арктической проблематике, выявления новых возможностей регионального взаимодействия, прежде всего, в сфере устойчивого экономического развития Арктики и защиты ее окружающей среды, этот форум, с точки зрения международного права, не обладает какой-либо «монополией» на согласование межгосударственных позиций в отношении управления Арктическим регионом.

В случае политико-правового разлада в 2021-2023 гг. между государствами – членами АС, в том числе в случае разногласий между Россией как государством, председательствующим в этот период в АС, и США или иным государством – членом АС, на первый план межгосударственного управления Арктическим регионом неминуемо выдвинутся отмеченные выше альтернативные международные механизмы. Это не соответствовало бы национальным интересам ни России, ни других государств – членов АС в долгосрочной перспективе. Но, к сожалению, риск такого сценария наличествует с учетом краткосрочных дивидендов, которые конкретная власть (администрация Байдена, прежде всего) может получить по внутривнутриполитическим причинам на фоне растущей в стране русофобии. Соответственно, главной стратегической задачей председательства России в АС в 2021-2023 гг. представляется предотвращение сценария падения роли АС в управлении Арктикой.

Независимо от политических сценариев, в соответствии с учредительным документом и Правилами процедуры АС будущему председателю Совета – России – предстоит подготовить общеприемлемую повестку дня АС на 2021-2023 гг. В этом контексте вряд ли целесообразно настаивать на российских партнеров по АС инициативами, которые идут заведомо вразрез с Оттавской декларацией 1996 г. или с предыдущими договоренностями России относительно преимущественности в реализации начатых природоохранных проектов.

Изложенное, однако, не исключает, а предполагает востребованное политико-правовое сотворчество, содержательные консультации с государствами-партнерами, согласованную политико-правовую изобретательность, в том числе при обозначении конкретных новых проектов или при реагировании на прошлые (оказавшиеся недостаточно эффективными) затраты на «брошенные» проекты.

При этом надо учитывать, что взаимодействие арктических государств на уровне министров иностранных дел государств – членов АС и назначенных ими старших должностных лиц уже показало себя как наиболее эффективный формат. Именно на этом уровне согласовываются стержневые составляющие современного правового режима Арктического региона, включая и упомянутые выше региональные международные договоры, подписанные на полях АС в 2011, 2013, 2017 гг. и вступившие в силу.

При всех недостатках и издержках в функционировании вспомогательных органов АС рекомендуется исходить из того, что и впредь АС будет осуществлять свою наиболее масштабную деятельность (с точки зрения вовлеченных научных, административных и финансовых ресурсов) именно в рамках его рабочих групп. Соответственно, поддержание Россией как государством – будущим председателем АС преемственности такой многоцелевой, разновекторной, объемной работы видится как безальтернативное.

Вместе с тем востребованным представляется большее внимание государства-председателя АС к повышению эффективности рабочих групп, реализуемых ими проектов, особенно применительно к тем инициативам, объектом которых являются арктические полярные пространства России. Приведенные примеры проектов, реализация которых не дала значимых научных, экономических, природоохранных результатов, демонстрируют злободневность вопроса о такой эффективности.

В этом же направлении востребованы дополнительные усилия по предупреждению проектов, которые частично дублируют друг друга. Кроме того, на консультациях представителей государств – членов АС можно было бы обменяться мнениями по вопросу о реструктуризации многочисленных секретариатов (прежде всего, функционирующих в рабочих группах АС, занятых на одном и том же направлении – защите морской среды в Арктике), трудно управляемых в настоящее время, и о сокращении их числа. Далее, приданию более высоких показателей эффективности институтов АС могли бы способствовать и меры формирования более компактной отчетности обо всех проектах, финансируемых в АС. Например, корректно было бы по итогам реализации рабочей группой в течение года всякой инициативы готовить (помимо объемных докладов РГ) краткую аннотацию всякого промежуточного отчета за подписью того руководителя РГ, который несет ответственность за финансовое управление проектом. Такая аннотация, адресованная должностным лицам Арктического совета, публиковалась бы на сайте АС. С этим связана и целесообразность толковых международных мер к большей транспарентности данных об объемах финансирования государствами – членами АС, а также наблюдателями конкретных проектов, в том числе с точки зрения более полного отображения таких данных на сайте АС. Отсутствие такой прозрачности в настоящее время дает пищу в средствах массовой информации разным предположениям, не только позитивным.

Государству-председателю АС предстоит также продолжать целевое взаимодействие АС с межправительственными региональными арктическими организациями, в контексте их компетенций, прежде всего, с Арктическим форумом береговых охран и АркЭС. Одной из других опций станет продолжение политики АС в отношении предупреждения приема новых государств и международных организаций в наблюдатели АС, не имеющих подлинного интереса в научной, природоохранной, экономической деятельности в Арктическом регионе.

В ходе консультаций государства-председателя АС с другими государствами – членами Совета предстоит выходить на согласованное отношение к чувствительному в политическом и международно-правовом плане вопросу – обозначенным выше фактам создания отдельными неарктическими акторами сепаратных договоренностей об их арктической политике. На этом направлении могут быть востребованы координированные в рамках АС проекты научной дипломатии.

Принимая во внимание чувствительность для российских партнеров по АС того факта, что в последние годы в арктических морях стали появляться современные военные корабли Китая, учитывая одновременно особые отношения России с КНР как стратегическим партнером, можно было бы в период председательства России в АС, следуя сложившейся практике, провести широкую международную конференцию «О поддержании безопасности в Арктике на основе международного права». На полях этой конференции можно предложить провести первый в мире Арктический саммит. Его итогом могло бы стать подписание главами арктических государств (правительств) Декларации о подтверждении арктическими государствами безопасности и сложившегося международного правопорядка в Арктическом регионе.

Приложения

Приложение 1

Принятые в документах Арктического совета сокращения часто используемых терминов

АС – the Arctic Council (Арктический совет)

АСАР – Arctic Contaminants Action Program (Рабочая группа по устранению загрязнения Арктики)

АСГФ – the Arctic Coast Guard Forum (Арктический форум береговых охран)

АЕС – the Arctic Economic Council (АркЭС – Арктический экономический совет)

АННЕРГ – Arctic Human Health Expert Group (Экспертная группа по здоровью человека в Арктике)

АМАР – Arctic Monitoring and Assessment Programme (Рабочая группа по реализации программы арктического мониторинга и оценки)

БЕАР – the Council of the Barents Euro Arctic Region (Совет Баренцева/Евро-арктического региона)

КАФФ – Conservation of Arctic Flora and Fauna (Рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны)

ЕППР – the Working Group on Emergency Prevention, Preparedness and Response (Рабочая группа по предотвращению чрезвычайных ситуаций, готовности к ним и реагированию)

ИАСС – the International Arctic Science Committee (Международный арктический научный комитет)

ИКС – the International Council for the Exploration of the Sea (ИКЕС – Международный совет по исследованию моря)

ИУСН – International Union for the Conservation of Nature (МСОП – Международный союз охраны природы)

ИМО – the International Maritime Organization (ИМО – Международная морская организация)

НС – the Nordic Council (Северный совет)

НСМ – the Nordic Council of Ministers (Совет министров северных стран)

НЕФКО – Nordic Environment Finance Corporation (НЕФКО – Северная экологическая финансовая корпорация)

ПАМЕ – the Working Group on Protection of the Marine Environmental (ПАМЕ – Рабочая группа по защите морской окружающей среды)

PICES – the North Pacific Marine Science Organization (ПИКЕС – Организация по морским исследованиям в северной части Тихого океана)

SAOs – the Senior Arctic Officials' (Старшие должностные лица)

SCPAR – Standing Committee of the Parliamentarians of the Arctic Region (ПКПАР – Постоянный комитет парламентариев Арктического региона)

SDWG – the Sustainable Development Working Group (Рабочая группа по устойчивому развитию)

SELEG – Cultural Expert Group (Экспертная группа по культуре)

TFAMC – the Arctic Council Task Force on Arctic Marine Cooperation (Целевая группа Арктического совета по вопросам морского сотрудничества)

UNDP – United Nations Development Programme (ПРООН – Программа развития ООН)

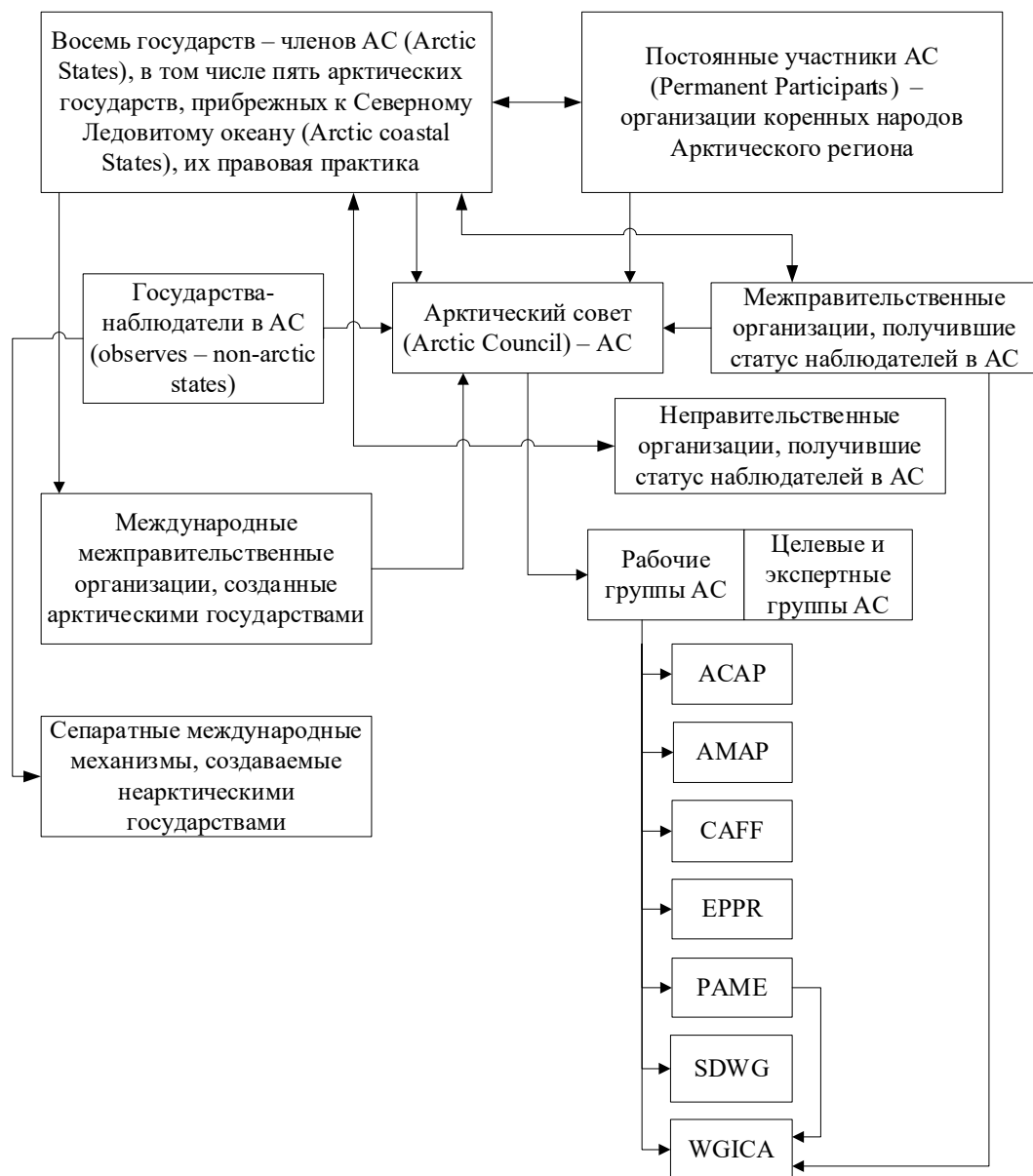
UNEP – United Nations Environment Programme (ЮНЕП – Программа ООН по окружающей среде)

WGICA – the Working Group on Integrated Ecosystem Assessment of the Central Arctic Ocean [a joint exercise undertaken by ICES, PICES and PAME] (Рабочая группа по комплексной оценке экосистем в центральной части Северного Ледовитого океана [осуществляется совместно межправительственными организациями ИКЕС и ПИКЕС, а также рабочей группой ПАМЕ])

WMO – World Meteorological Organization (ВМО – Всемирная метеорологическая организация)

Приложение 2

Арктический совет как стержень регулирования природоохранной и экономической деятельности в Арктике



Краткие пояснения к схеме

Арктические прибрежные государства (Arctic coastal States) – пять приарктических государств (Дания, Канада, Норвегия, Россия и США), которые имеют в Северном Ледовитом океане районы своих внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа.

Арктические государства (Arctic States) – перечисленные выше пять приарктических государств, а также Исландия, Финляндия и Швеция (территории этих восьми арктических государств пересекаются Северным полярным кругом); о международных договорах арктических государств, их иной правовой практике⁵¹.

Согласно Оттавской декларации об учреждении Арктического совета 1996 г., его **Постоянными участниками** первоначально были:

- Приполярная конференция инуитов,
- Совет саамов и Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

13 неарктических государств в настоящее время имеют **статус наблюдателей** в Арктическом совете, а именно: Великобритания, Германия, Франция, Италия, Япония, Нидерланды, КНР, Польша, Индия, Корея, Сингапур, Испания, Швейцария.

13 межправительственных организаций в настоящее время имеют **статус наблюдателей в Арктическом совете**, а именно:

- Международный совет по исследованию моря,
- Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца,
- Международная морская организация,
- Международный союз охраны природы,
- Совет министров северных стран,
- Северная экологическая финансовая корпорация,
- Североатлантическая комиссия по морским млекопитающим,
- Комиссия ОСПАР,
- Постоянный комитет парламентариев Арктического региона,
- Программа развития ООН,
- Программа ООН по окружающей среде,
- Всемирная метеорологическая организация,
- Совет западных стран Северной Европы.

⁵¹ Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И.С. Иванова]. М.: Аспект Пресс, 2013.

12 неправительственных организаций в настоящее время имеют **статус наблюдателей в Арктическом совете**, а именно:

- Консультативный комитет по защите морей,
- Арктический институт Северной Америки,
- ассоциация «Оленеводы мира»,
- Циркумполярный союз охраны природы,
- Международный арктический научный комитет,
- Международная арктическая ассоциация социальных наук,
- Международный союз по приполярной медицине,
- Международная рабочая группа по делам коренных народов,
- Северный форум,
- Международная организация по защите океанов,
- Университет Арктики,
- Всемирный фонд дикой природы.

В настоящее время функционируют **6 Рабочих групп Арктического совета**:

- Рабочая группа по устранению загрязнения Арктики,
- Рабочая группа по реализации программы арктического мониторинга и оценки,
- Рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны,
- Рабочая группа по предупреждению, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций,
- Рабочая группа по защите арктической морской среды,
- Рабочая группа по устойчивому развитию в Арктике.

Приложение 3

Государства–наблюдатели в Арктическом совете (по состоянию на 1 декабря 2020 г.)

Название государства-наблюдателя на русском языке	Название государства-наблюдателя на английском языке	Год получения статуса наблюдателя
Великобритания	United Kingdom	1998
Германия	Germany	1998
Нидерланды	The Netherlands	1998
Польша	Poland	1998
Франция	France	2000
Испания	Spain	2006
Итальянская Республика	Italian Republic	2013
Китайская Народная Республика	People's Republic of China	2013
Республика Индия	Republic of India	2013
Республика Корея	Republic of Korea	2013
Республика Сингапур	Republic of Singapore	2013
Япония	Japan	2013
Швейцария	Switzerland	2017

Приложение 4

Межправительственные организации–наблюдатели в Арктическом совете

(по состоянию на 1 декабря 2020 г.)

Наименование на русском языке	Наименование на английском языке	Год получения статуса наблюдателя
Постоянный комитет парламентариев Арктического региона (ПКПАР)	Standing Committee of the Parliamentarians of the Arctic Region (SCPAR)	1998
Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП)	United Nations Environment Programme (UNEP)	1998
Международная Федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МККК)	International Federation of Red Cross & Red Crescent (IFRC)	2000
Международный союз охраны природы (МСОП)	International Union for the Conservation of Nature (IUCN)	2000
Совет министров северных стран (СМСС)	Nordic Council of Ministers (NCM)	2000
Североатлантическая комиссия по морским млекопитающим (НАММКО)	North Atlantic Marine Mammal Commission (NAMMCO)	2000
Программа развития ООН (ПРООН)	United Nations Development Programme (UNDP)	2002
Северная экологическая финансовая корпорация (НЕФКО)	Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO)	2004
Международный совет по исследованию моря (ИКЕС)	International Council for the Exploration of the Sea (ICES)	2017
Комиссия, предусмотренная Конвенцией по защите морской среды Северо-Восточной Атлантики (Комиссия OSPAR)	The Commission established under Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (OSPAR Commission)	2017
Совет западных стран Северной Европы (СЗССЕ)	West Nordic Council (WNC)	2017
Всемирная метеорологическая организация (ВМО)	World Meteorological Organization (WMO)	2017
Международная морская организация (ИМО)	International Maritime Organization (IMO)	2019

Приложение 5

Неправительственные организации–наблюдатели в Арктическом совете

(по состоянию на 1 декабря 2020 г.)

Наименование на русском языке	Наименование на английском языке	Год получения статуса наблюдателя
Всемирный фонд дикой природы	World Wide Fund for Nature, Arctic Programme (WWF)	1996
Международный арктический научный комитет	International Arctic Science Committee (IASC)	1998
Международный союз по приполярной медицине	International Union for Circumpolar Health (IUCH)	1998
Северный Форум	Northern Forum (NF)	1998
Консультативный комитет по защите морей	Advisory Committee on Protection of the Sea (ACOPS)	2000
Ассоциация «Оленеводы мира»	Association of World Reindeer Herders (AWRH)	2000
Циркумполярный союз охраны природы	Circumpolar Conservation Union (CCU)	2000
Международная арктическая ассоциация социальных наук	International Arctic Social Sciences Association (IASSA)	2000
Международная рабочая группа по делам коренных народов	International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA)	2002
Университет Арктики	University of the Arctic (UArctic)	2002
Арктический институт Северной Америки	Arctic Institute of North America (AINA)	2004
Международная организация по защите океанов	Oceana	2017

Приложение 6

Декларация об учреждении Арктического совета

Declaration on the Establishment of the Arctic Council

Signed by Ministers and Senior Representatives of the Governments of Canada, Denmark, Finland, Iceland, Norway, the Russian Federation, Sweden, and the United States of America in Ottawa, Canada, September 19, 1996.

The representatives of the Governments of Canada, Denmark, Finland, Iceland, Norway, the Russian Federation, Sweden and the United States of America (hereinafter referred to as the Arctic States) meeting in Ottawa;

Affirming our commitment to the well-being of the inhabitants of the Arctic, including recognition of the special relationship and unique contributions to the Arctic of indigenous people and their communities;

Affirming our commitment to sustainable development in the Arctic region, including economic and social development, improved health conditions and cultural well-being;

Affirming concurrently our commitment to the protection of the Arctic environment, including the health of Arctic ecosystems, maintenance of biodiversity in the Arctic region and conservation and sustainable use of natural resources;

Recognizing the contributions of the Arctic Environmental Protection Strategy to these commitments;

Recognizing the traditional knowledge of the indigenous people of the Arctic and their communities and taking note of its importance and that of Arctic science and research to the collective understanding of the circumpolar Arctic;

Desiring further to provide a means for promoting cooperative activities to address Arctic issues requiring circumpolar cooperation, and to ensure full consultation with and the full involvement of indigenous people and their communities and other inhabitants of the Arctic in such activities;

Recognizing the valuable contribution and support of the Inuit Circumpolar Conference, Saami Council, and the Association of the Indigenous Minorities of the North, Siberia, and the Far East of the Russian Federation in the development of the Arctic Council;

Desiring to provide for regular intergovernmental consideration of and consultation on Arctic issues.

Hereby declare:

I. The Arctic Council is established as a high level forum to:

(a) provide a means for promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic States, with the involvement of the Arctic indigenous commu-

nities and other Arctic inhabitants on common Arctic issues⁵², in particular issues of sustainable development and environmental protection in the Arctic.

(b) oversee and coordinate the programs established under the AEPS on the Arctic Monitoring and Assessment Program (AMAP); Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF); Protection of the Arctic Marine Environment (PAME); and Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR).

(c) adopt terms of reference for, and oversee and coordinate a sustainable development program.

(d) disseminate information, encourage education and promote interest in Arctic-related issues.

2. Members of the Arctic Council are: Canada, Denmark, Finland, Iceland, Norway, the Russian Federation, Sweden and the United States of America (the Arctic States).

The Inuit Circumpolar Conference, the Saami Council and the Association of Indigenous Minorities of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation are Permanent Participants in the Arctic Council. Permanent participation equally is open to other Arctic organizations of indigenous peoples⁵³ with majority Arctic indigenous constituency, representing:

(a) a single indigenous people resident in more than one Arctic State; or

(b) more than one Arctic indigenous people resident in a single Arctic state.

The determination that such an organization has met this criterion is to be made by decision of the Council. The number of Permanent Participants should at any time be less than the number of members.

The category of Permanent Participation is created to provide for active participation and full consultation with the Arctic indigenous representatives within the Arctic Council.

3. Observer status in the Arctic Council is open to:

(a) non-Arctic states;

(b) inter-governmental and inter-parliamentary organizations, global and regional; and

(c) non-governmental organizations

that the Council determines can contribute to its work.

4. The Council should normally meet on a biennial basis, with meetings of senior officials taking place more frequently, to provide for liaison and co-ordination. Each Arctic State should designate a focal point on matters related to the Arctic Council.

⁵² The Arctic Council should not deal with matters related to military security.

⁵³ The use of the term "peoples" in this Declaration shall not be construed as having any implications as regard the rights which may attach to the term under international law.

5. Responsibility for hosting meetings of the Arctic Council, including provision of secretariat support functions, should rotate sequentially among the Arctic States.

6. The Arctic Council, as its first order of business, should adopt rules of procedure for its meetings and those of its working groups.

7. Decisions of the Arctic Council are to be by consensus of the Members.

8. The Indigenous Peoples' Secretariat established under AEPS is to continue under the framework of the Arctic Council.

9. The Arctic Council should regularly review the priorities and financing of its programs and associated structures.

Therefore, we the undersigned representatives of our respective Governments, recognizing the Arctic Council's political significance and intending to promote its results, have signed this Declaration.

Signed by the representatives of the Arctic States in Ottawa, this 19th day of September 1996.

FOR THE GOVERNMENT OF CANADA

FOR THE GOVERNMENT OF FINLAND

FOR THE GOVERNMENT OF NORWAY

FOR THE GOVERNMENT OF SWEDEN

FOR THE GOVERNMENT OF DENMARK

FOR THE GOVERNMENT OF ICELAND

FOR THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

FOR THE GOVERNMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA

Приложение 7

Правила процедуры Арктического совета (перевод с английского)

Приняты Арктическим советом на первом заседании Арктического совета на уровне министров в г. Икалуит (Канада) 17-18 сентября 1998 г.; изменены Арктическим советом на восьмом заседании Арктического совета на уровне министров в г. Кируна (Швеция) 15 мая 2013 г.

В соответствии со статьей 6 Декларации об учреждении Арктического совета от 19 сентября 1996 г. («Декларация»), Арктический совет принимает настоящие Правила процедуры для своих заседаний и заседаний его вспомогательных органов.

ЧАСТЬ I. ВВЕДЕНИЕ

Определения

1. В настоящих Правилах процедуры, ниже именуемых «Правилами», приняты следующие определения:

- под «арктическими государствами» понимаются члены Арктического совета, в частности, Канада, Королевство Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Российская Федерация, Швеция и Соединённые Штаты Америки;
- под «Постоянными участниками» понимаются организации, указанные в статье 2 Декларации, а также любая другая организация, получившая статус Постоянного участника в соответствии с настоящими Правилами;
- под «Наблюдателем» понимается образование, указанное в статье 3 Декларации, получившее статус наблюдателя в соответствии с настоящими Правилами;
- под «Страной-председателем» понимается арктическое государство, являющееся председателем Арктического совета в конкретный период времени;
- под «Секретариатом» понимается Секретариат Арктического совета, расположенный в г. Тромсё (Норвегия).

Сфера применения

2. В соответствии с Декларацией заседания и иные виды деятельности Арктического совета регулируются настоящими Правилами.

ЧАСТЬ II. ЗАСЕДАНИЯ АРКТИЧЕСКОГО СОВЕТА

Общие положения

3. Шесть арктических государств составляют кворум при проведении заседания на уровне министров или заседания Комитета старших должностных лиц (SAO) Арктического совета.

4. Арктические государства и Постоянные участники могут принимать участие во всех заседаниях и мероприятиях Арктического совета и могут быть представлены главой делегации и иными представителями, участие которых арктическое государство и Постоянный участник сочтёт необходимым.

5. В соответствии с Декларацией категория Постоянного участника создана с целью обеспечения активного участия и консультаций с представителями коренных народов Арктики в Арктическом совете. Этот принцип применяется ко всем заседаниям и мероприятиям Арктического совета.

6. Главы делегаций арктических государств могут встречаться в частном порядке по своему усмотрению.

7. В соответствии с Декларацией все решения Арктического совета и его вспомогательных органов, включая решения Старших должностных лиц, принимаются на основе консенсуса между всеми восьмью арктическими государствами. В случае, если заседание на уровне министров или заседание Комитета старших должностных лиц (КСДЛ) проводится в отсутствие представителей всех восьми арктических государств, решения, в соответствии с Правилom 3, могут приниматься на основе консенсуса между всеми присутствующими арктическими государствами при условии их подтверждения в письменной форме отсутствовавшими на заседании арктическими государствами в течение 45 дней со дня получения уведомления о принятом решении.

8. Решения рабочих групп, целевых групп или иных вспомогательных органов могут приниматься на основе консенсуса всех присутствующих арктических государств, при условии, что отсутствовавшее на заседании арктическое государство не подало возражений в письменном виде в течение 30 дней со дня получения отчёта, содержащего данное решение.

9. Если не принято иное решение, то на заседаниях не подлежат обсуждению вопросы и не могут приниматься решения по вопросам, не включённым отдельным пунктом в повестку дня, принятую в соответствии с настоящими Правилами.

10. Страна-председатель действует в качестве председателя Арктического совета с момента завершения проходящего раз в два года заседания на уровне министров до завершения следующего заседания на уровне министров и координирует организацию заседаний на уровне министров. Страна-председатель отвечает за организацию подготовки к заседанию на уровне министров и заседаниям КСДЛ, в сотрудничестве с Секретариатом, и выполняет иные задачи в соответствии с запросами и указаниями Арктического совета.

11. Страна-председатель, арктическое государство или иные вспомогательные органы могут осуществлять контакты по вопросам деятельности Арктического совета с иными международными форумами при условии соответствующего предварительного согласования арктическими государствами.

12. Во время обсуждения по любому вопросу представитель арктического государства или Постоянного участника может взять слово по порядку ведения заседания, и вопрос, относящийся к ведению заседания, должен быть немедленно разрешён председательствующим в соответствии с настоящими Правилами.

13. Страна-председатель после консультаций с арктическими государствами и Постоянными участниками может налагать разумные ограничения на количественные составы всех делегаций на заседании, о чем должно уведомить все делегации соответственно.

14. Решения, кроме тех решений, которые принимаются на заседании на уровне министров, могут приниматься путём обмена письменной корреспонденцией, включая электронные каналы связи.

Заседания на уровне министров

15. Заседания на уровне министров проводятся раз в два года или в сроки и в местах, согласованных арктическими государствами после консультации с Постоянными участниками.

16. При условии согласия арктических государств Страна-председатель наделяется правом назначать председательствующего для заседаний на уровне министров. На открытии заседания на уровне министров арктические государства также могут назначить одного или более заместителей председательствующего заседания, которые будут вести заседание в отсутствие председательствующего.

17. В соответствии со статьей 5 Декларации председательство в Арктическом совете переходит по ротации от одного арктического государства к другому. До окончания каждого заседания на уровне министров арктические государства подтверждают страну проведения следующего заседания.

18. Не позднее, чем за 6 месяцев до предполагаемой даты проведения заседания на уровне министров, проводимого раз в два года, Страна-председатель предлагает дату и место его проведения.

19. Не позднее, чем за 90 дней до дня заседания на уровне министров после консультаций с арктическими государствами и Постоянными участниками Страна-председатель распространяет проект повестки дня. Арктические государства и Постоянные участники могут предложить дополнительные пункты повестки дня, уведомив об этом Страну-председателя не позднее, чем за 60 дней до заседания на уровне министров. Не позднее, чем за 30 дней до заседания на уровне министров Страна-председатель распространяет среди арктических государств и Постоянных участников исправленный проект повестки дня вместе с пояснительными и иными документами. Итоговая повестка дня утверждается решением арктических государств на открытии каждого заседания на уровне министров.

20. Не позднее, чем за 7 дней до заседания на уровне министров арктическим государствам, Постоянным участникам и Наблюдателям следует

предоставить в письменной форме Стране-председателю списки лиц, входящих в их делегации.

Заседания Комитета старших должностных лиц

21. Каждое арктическое государство назначает Старшее должностное лицо, а каждый Постоянный участник – представителя, служащего координатором их деятельности в Арктическом совете, и уведомляет об этом другие арктические государства и Постоянных участников через Секретариат.

22. Страна-председатель предоставляет председательствующего на заседания КСДЛ, по согласованию с арктическими государствами, представленными на заседаниях КСДЛ.

23. Старшие должностные лица (СДЛ) получают и обсуждают доклады рабочих групп, целевых групп и иных вспомогательных органов, координируют, направляют и следят за осуществлением мероприятий Арктического совета в соответствии с решениями и указаниями Арктического совета.

24. СДЛ проводят обзор и составляют рекомендации для Арктического совета в отношении предложений арктических государств и Постоянных участников, выносимых на заседание на уровне министров в связи с предлагаемыми мероприятиями сотрудничества.

25. Заседания Комитета старших должностных лиц следует проводить не реже, чем два раза в год, по приглашению Страны-председателя, после проведения консультаций с представителями Постоянных участников. Дата, место и повестка дня заседаний определяются КСДЛ. Проект повестки дня распространяется не позднее, чем за 30 дней до начала заседания и подлежит утверждению в начале соответствующего заседания.

Часть III. ПРОГРАММЫ И ПРОЕКТЫ

26. Арктическое государство или Постоянный участник могут вносить предложения о совместных инициативах. Все предлагаемые программы и проекты, не имеющие действующего мандата, выданного министрами, выносятся на заседание Арктического совета для принятия Советом соответствующего решения. В предложения по программам и проектам следует включать сведения соответственно пунктам, указанным в ПРИЛОЖЕНИИ 1. Внесение предложения для рассмотрения в Совете должно происходить через внесение его в повестку дня в соответствии с настоящими Правилами.

27. Необходимо, чтобы проекты совместных инициатив были получены в срок до 90 дней до даты проведения любого заседания КСДЛ или заседания вспомогательного органа, на котором они будут рассматриваться.

Часть IV. РЕАЛИЗАЦИЯ СОВМЕСТНЫХ ИНИЦИАТИВ

Рабочие группы, целевые группы и иные вспомогательные органы

28. Арктический совет может создавать рабочие группы, целевые группы или иные вспомогательные органы для подготовки и реализации программ

и проектов в соответствии с наставлениями и под руководством КСДЛ. Состав и мандаты таких органов согласуются арктическими государствами на заседании на уровне министров. Деятельность этих органов осуществляется в соответствии с настоящими Правилами.

29. Рабочая группа, целевая группа или иной вспомогательный орган по согласованию с КСДЛ избирает председателя и заместителя председателя. Арктическое государство может предложить свои услуги по выполнению функций секретариата для рабочих групп, целевых групп или иных вспомогательных органов. Должен указываться конкретный срок полномочий председателя и заместителя председателя.

30. Дата, место проведения и повестка дня заседаний рабочих групп, целевых групп и иных вспомогательных органов определяется на основе консенсуса между участвующими в деятельности соответствующего органа арктическими государствами.

31. Рабочие группы, целевые группы и иные вспомогательные органы могут принимать оперативные руководства, соответствующие настоящим Правилам. Такие оперативные руководства должны быть представлены на утверждение КСДЛ.

Функции секретариата

32. Секретариат выполняет функции, указанные в Регламенте Секретариата.

Секретариат коренных народов Севера

33. В соответствии со статьей 8 Декларации, Секретариат коренных народов Севера, учрежденный в рамках Стратегии защиты окружающей среды Арктики (AEPS), продолжит функционировать в рамках Арктического совета.

ЧАСТЬ V. ПРОЧИЕ ВОПРОСЫ

Дополнительные Постоянные участники

34. Арктические организации, отвечающие критериям, установленным в статье 2 Декларации, получают право на их рассмотрение арктическими государствами на предмет присвоения им статуса Постоянного участника.

35. Заявление возможного Постоянного участника распространяется Страной председателем среди арктических государств и Постоянных участников не позднее, чем за 90 дней до начала Заседания на уровне министров, на котором будет приниматься решение по соответствующему вопросу. Если не позднее, чем за 30 дней до заседания на уровне министров не поступит возражений от какого-либо арктического государства, в повестку дня соответствующего заседания включается пункт, предусматривающий решение по вопросу о присвоении соответствующей организации статуса Постоянного участника.

Наблюдатели

36. Статус наблюдателей в Арктическом совете открыт для:

- (a) неарктических государств;
- (b) межправительственных и межпарламентских организаций, всемирных и региональных;
- (c) неправительственных организаций, которые, по решению Совета, могут внести положительный вклад в его работу. Аккредитация и обзор деятельности наблюдателей проводятся в соответствии с требованиями ПРИЛОЖЕНИЯ 2.

37. После получения статуса наблюдателя Наблюдатели приглашаются на заседания и иные мероприятия Арктического совета, если Старшими должностными лицами не принято иное решение. Статус наблюдателя сохраняется пока по этому вопросу существует консенсус среди министров. Статус наблюдателя временно прекращается в случае, если Наблюдатель осуществляет деятельность, идущую вразрез с Декларацией Арктического совета или настоящими Правилами процедуры.

38. Основная роль Наблюдателей заключается в наблюдении за работой Арктического совета. Наблюдатели вносят свой вклад в деятельность Арктического совета главным образом путём участия в его работе на уровне рабочих групп. На заседаниях вспомогательных органов Арктического совета, на которые приглашены Наблюдатели, последние могут, по усмотрению председательствующего, выступать с заявлениями после выступлений представителей арктических государств и Постоянных участников, представлять письменные заявления, вносить на рассмотрение соответствующие документы и высказываться по обсуждаемым вопросам. Наблюдатели также могут представлять письменные заявления на заседаниях на уровне министров.

Наблюдатели могут предлагать проекты через арктическое государство или Постоянного участника, но при этом совокупный финансовый вклад Наблюдателей в любой из проектов не должен превышать объем финансирования от арктических государств, если Старшими должностными лицами не будет принято иное решение.

Эксперты

39. С согласия Арктического совета или арктических государств, участвующих в деятельности рабочей группы, целевой группы или иного вспомогательного органа, председатель этого органа может пригласить любое лицо или организацию, обладающих необходимыми специальными знаниями, которые могут внести вклад в работу этого органа, для участия в отдельных заседаниях. Эти лица или организации не обладают статусом Наблюдателя, пока в соответствии с настоящими Правилами процедуры не будет принято соответствующее решение.

40. Расходы, связанные с участием экспертов в заседаниях, не должны оплачиваться Арктическим советом или его вспомогательными органами, если это не было предварительно утверждено решением арктических государств.

Языки

41. Рабочим языком Арктического совета является английский.

42. Страна-председатель должна предпринимать разумные усилия по обеспечению перевода на русский язык на заседаниях на уровне министров и заседаниях КСДЛ.

43. Любое лицо может выступать на языке, отличном от английского, и в таких случаях это лицо обеспечивает перевод на английский язык.

44. Арктическое государство или Постоянный участник могут добровольно обеспечить перевод на языки, отличные от английского, и с этих языков на английский.

Информирование общественности и документы заседаний

45. Страна-председатель может публиковать протоколы заседаний, если таковые имеются, а информационные материалы и документы заседания – после получения на это согласия соответствующих должностных лиц каждого арктического государства. Страна-председатель отвечает за подготовку отчёта о заседании, который официально обнародуется после утверждения его соответствующими должностными лицами каждого арктического государства.

Связь с Арктическим советом

46. Страна-председатель назначает контактное лицо для связи и информации и уведомляет об этом все арктические государства, Постоянных участников и Наблюдателей. Все контакты и связь с Арктическим советом или Страной-председателем, необходимые в соответствии с настоящими Правилами, должны быть адресованы установленному контактному лицу.

Приложения

47. Приложения являются неотъемлемой частью настоящих Правил, и любая ссылка на настоящие Правила или любую их часть включает ссылку на приложения к ним.

Внесение изменений

48. Настоящие Правила могут быть изменены решением всех арктических государств.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 к Правилам процедуры Арктического совета

Руководство по внесению предложений по проектам и программам Арктического совета

При подготовке таких предложений по проектам и программам рекомендуется включать следующие элементы, если это применимо:

- (a) основные проблемы или вопросы;
- (b) причины, по которым арктическим государствам следует рассмотреть и утвердить соответствующее предложение;
- (c) иные значимые рекомендации, связанные с предложением, включая рекомендации по поводу органа или органов, которым следует поручить реализацию, координацию или содействие реализации соответствующих мероприятий;
- (d) сведения о расходах и источниках финансирования соответствующих мероприятий;
- (e) план работы, включая даты начала и завершения мероприятия;
- (f) взаимосвязь с другими программами или мероприятиями Арктического совета и с мероприятиями иных значимых региональных или международных форумов;
- (g) оценка воздействия на окружающую среду; и
- (h) иные значимые сведения, связанные с предложением.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2 к Правилам процедуры Арктического совета

Аккредитация и обзор деятельности наблюдателей в Арктическом совете

1. Не позднее, чем за 120 дней до заседания на уровне министров Страна-председатель распространяет среди всех арктических государств и Постоянных участников список заявителей на получение статуса наблюдателя.

2. Заявления на получение статуса наблюдателя направляются на имя Страны-председателя и сопровождаются пояснительной запиской, в которой содержится имеющая существенное значение информация, включая:

(a) письменное изложение имеющихся у кандидата на получение статуса Наблюдателя возможностей внести вклад в работу Арктического совета и его соответствие критериям, указанным в параграфе 6 настоящего Приложения; и, (b) в случае организаций:

- (i) назначение организации, включая копию годового отчёта о ее деятельности; и
- (ii) описание деятельности организации и сведения о её управлении, а также об общем количестве членов.

3. Секретариат ведёт перечень аккредитованных наблюдателей с указанием даты аккредитации.

4. Наблюдателям предлагается не позднее, чем за 120 дней до заседания на уровне министров предоставить Стране-председателю актуальную информацию об их деятельности, имеющей значение для Арктического совета и способной внести вклад в его работу, и которую они хотели бы продолжить в качестве наблюдателей Арктического совета.

5. Каждые четыре года, начиная со дня получения статуса наблюдателя, Наблюдатели должны подтверждать заинтересованность в сохранении за ними этого статуса. Не позднее, чем за 120 дней до заседания на уровне министров, на котором проводится обзор деятельности наблюдателей, Страна-председатель рассылает арктическим государствам и Постоянным участникам список всех аккредитованных наблюдателей и обновленную информацию об их деятельности, относящейся к работе Арктического совета.

Критерии для получения статуса наблюдателя

6. Арктический совет, определяя общее соответствие кандидатов на получение статуса наблюдателя, в числе прочего будет учитывать, в какой степени кандидат:

- (a) принимает и поддерживает цели Арктического совета, определённые в Оттавской декларации;
- (b) признаёт суверенитет, суверенные права и юрисдикцию арктических государств в Арктике;
- (c) признаёт, что на Северный Ледовитый океан распространяется обширная правовая база, включая, прежде всего, морское право, и что данная база составляет прочную основу для ответственного управления этим океаном;
- (d) уважает ценности, интересы, культуру и традиции коренных народов Арктики и других жителей Арктики;
- (e) продемонстрировал политическое волеизъявление, а также финансовую способность вносить вклад в работу Постоянных участников и других коренных народов Арктики;
- (f) продемонстрировал свои интересы к Арктике и квалификацию, имеющую отношение к работе Арктического совета; а также
- (g) продемонстрировал наличие конкретного интереса и способности содействовать работе Арктического совета, в том числе и через партнерства с государствами-членами и Постоянными участниками, представляя арктические проблемы в организациях, принимающих глобальные решения.

Приложение 8

О финансировании деятельности Арктического совета

1. Финансирование деятельности Арктического совета государствами-членами

Вопрос об упорядочении финансового обеспечения Арктического совета актуализировался в 2011 г., когда на Министерской сессии АС в Нууке было принято решение о создании постоянного секретариата Арктического совета (далее также – «Секретариат АС»). Целью создания постоянно действующего Секретариата АС было обозначено «содействие оптимизации работы Арктического совета путём обеспечения административного потенциала и сохранения преемственности и институциональной памяти, поддержания функциональной эффективности, расширения внутренней коммуникации и внешних связей, обмена информацией с иными значимыми международными организациями и поддержки мероприятий Арктического совета»⁵⁴.

Согласно разделу 7 регламента Секретариата Арктического совета «административный бюджет Секретариата, покрывающий расходы на его функционирование, включающий в себя в числе прочего заработную плату сотрудников, средства на оплату их командировочных расходов, средства на поддержание и обслуживание интернет-сайта и, если это применимо, средства на оплату стажёров, направленных Постоянными участниками, формируется и подлежит утверждению каждые два года на заседании на уровне министров». Иные расходы, согласно документу, покрываются председательствующим в АС государством, в порядке, практикуемом в настоящее время, в соответствии с Правилами процедуры, включая аренду помещений для заседаний и организацию перевода на заседаниях АС».

Пункт 7.2 указанного документа предусматривает, что вклад Принимающей страны (страны размещения Секретариата)⁵⁵ составляет 42.5% от административного бюджета Секретариата и не может превышать 739 130 долл. в год, если Арктическими государствами не установлено иное. Остаток административного бюджета должен в равных долях распределяться между всеми Арктическими государствами и не должен превышать 1 млн долл., если Арктическими государствами не установлено иное. Расходы на командирование персонала Секретариата по инициативе арктических государств покрываются вне административного бюджета.

В дополнение к вкладам в названный административный бюджет каждое арктическое государство вправе вносить дополнительные вклады, нацеленные на обеспечение функций Секретариата.

⁵⁴ Круг полномочий Секретариата Арктического совета DMM 02–15 мая 2012 – Стокгольм, Швеция // Арктический совет. URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1568/ACS_Terms_of_Reference_Rus_Updated.pdf?sequence=11&isAllowed=y

⁵⁵ Принимающей Страной Секретариата АС является Норвегия, согласно Соглашению с Принимающей Страной между Правительством Королевства Норвегия и Секретариатом Арктического совета о юридическом статусе Секретариата и привилегиях и иммунитетах Секретариата и его сотрудников от 21.01.2013 г.

Ежегодный отчет Секретариата Арктического совета за 2019 год в разделе «Финансовая отчетность за 2019 год» содержит размеры взносов государств – членов Арктического совета в бюджет Секретариата⁵⁶. Они приведены в таблице ниже, суммы указаны в норвежских кронах, согласно пункту 7.4 Финансовых правил Секретариата АС 2012 г.⁵⁷:

	Взносы, 2019	Бюджет, 2019	Курсовая прибыль, 2019	Итого, 2018
Дания	1,034,424	762,148	272,276	966,711
Канада	1,034,375	762,148	272,227	954,515
Финляндия	1,021,438	762,148	259,290	941,055
Исландия	1,030,444	762,148	268,296	944,916
Норвегия	1,024,570	762,148	262,422	942,486
Россия	1,025,857	762,148	263,709	933,200
Швеция	1,032,645	762,148	270,497	968,504
США	1,017,792	762,148	255,644	967,681
Взнос Принимающей Страны	6,058,335	4,506,617	1,551,718	5,575,398
Взнос на перевод, Норвегия	929,179	929,179	–	882,573

2. Вклады наблюдателей в финансирование деятельности Арктического совета

Согласно пункту 38 Правил процедуры АС⁵⁸, наблюдатели в АС (и государства, и международные организации) могут предлагать проекты через арктическое государство или через Постоянного участника, но при этом совокупный финансовый вклад наблюдателей в любой из проектов не должен превышать объем совокупного финансирования от арктических государств, если только Старшими должностными лицами АС не будет принято иное решение.

Официальные документы Арктического совета, опубликованные на сайте, не позволяют установить точные суммы взносов наблюдателей в АС. Достаточно отрывочная информация об их финансовой поддержке содержится в некоторых отчетах наблюдателей.

⁵⁶ Arctic Council Secretariat Annual Report 2019 // Arctic Council.
URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2469>

⁵⁷ Financial rules of the Arctic Council Secretariat DMM02 15 May 2012 Stockholm, Sweden // Arctic Council.
URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1574/EDOCS-2880-v1-151022_Financial_rules_ACS_guiding_docs.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁵⁸ Правила процедуры Арктического совета // Арктический совет.
URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/782>

Финансовая поддержка проектов АС поступает и от Европейского союза. ЕС финансирует Программу арктического мониторинга и оценки (АМАР) «через Инструмент партнерства, чтобы внести свой вклад в разработку коллективных ответных мер по сокращению выбросов черного углерода в Арктическом регионе и регионах, оказывающих влияние на Арктику (трансграничное загрязнение воздуха), а также в укрепление международного сотрудничества в области охраны окружающей среды Арктики». Проект стартовал в конце 2017 г., рассчитан на три года. Секретариат АМАР является организацией-исполнителем». Точные суммы финансирования не опубликованы.

3. Инструмент поддержки проектов Арктического совета

На IV сессии министров государств – членов Арктического совета, итоги которой были подведены Рейкьявической декларацией (Рейкьявик, Исландия, 24.11.2004), была подчеркнута «необходимость активизации усилий по финансированию циркумполярного сотрудничества». Старшим должностным лицам Арктического совета было поручено «учредить пилотную фазу создания Фонда поддержки проектов Арктического совета, с акцентом на мероприятия по противодействию загрязнению окружающей среды в Арктике и разработать в тесном сотрудничестве с Северной экологической финансовой корпорацией и Рабочей группой по устранению загрязнения Арктики комплекс руководящих принципов для управления пилотной фазой создания Фонда».

В декларации было обозначено, что указанный «фонд должен быть добровольным и открытым для участия в нем механизмом для финансирования конкретных приоритетных проектов, уже одобренных Арктическим советом»; что целесообразно «использовать широкий круг методов финансирования, включая гранты и обращающиеся инструменты». В свою очередь, заинтересованные государства – члены Арктического совета, а также наблюдатели приглашались «объявить о своих взносах в Фонд поддержки проектов Арктического совета».

Положения Рейкьявической декларации создали тем самым основу для создания «Инструмента поддержки проектов Арктического совета» (далее также – ИПП), «Руководящие принципы» деятельности которого были одобрены Старшими должностными лицами АС 7 апреля 2005 г.⁵⁹

Согласно этому документу ИПП предоставляет финансирование только проектам, направленным на реализацию практических мероприятий с утверждённой сметой расходов и конкретными измеряемыми показателями, достигаемыми в течение определенного отрезка времени. При этом в приоритете находятся проекты, обеспечивающие предотвращение, сокращение и устранение загрязнения окружающей среды. Конечная цель заключается в достижении значительного экологического эффекта на местах посредст-

⁵⁹ PSI Guidelines Arctic Council // NEFCO. 07.04.2015.

URL: https://www.nefco.org/wp-content/uploads/2019/04/psi_guidelines_arctic_council_2005.pdf

вом выполнения пилотных и демонстрационных проектов, которые затем могут быть воспроизведены или расширены.

ИПП осуществляет финансовую поддержку по следующим обозначенным направлениям:

- определение и разработка концепций, предварительных обоснований и технико-экономических обоснований;
- выполнение оценки воздействия на окружающую среду;
- подготовка бизнес-планов и программ финансирования;
- предварительное проектирование;
- подготовка тендерной документации, проведение и оценку результатов торгов.

«Руководящие принципы» предусматривают также основные формы финансирования, которое может предоставляться «Инструментом поддержки проектов АС». Указанные формы включают гранты, условные гранты (выплачиваемые только при достижении проектом поставленных целей), иные механизмы финансирования, включая предоставление кредитов на льготных условиях. Для получения финансирования ИПП заявитель должен обладать и своими необходимыми ресурсами для выполнения проекта: наличие собственных финансовых средств; доступ к другим источникам финансирования. Получатели средств ИПП должны быть также готовы обеспечить полностью прозрачные процедуры проведения закупок и реализации проекта, а также возможность контроля и мониторинга использования финансирования ИПП для подтверждения расходования средств только на цели, заявленные в проекте.

Несмотря на то, что организационно-правовые основы деятельности ИПП были заложены в 2005 г., полноценная работа данного механизма финансирования началась только в 2014 г. после поступления от Российской Федерации взноса в размере 10 млн евро.

Согласно Отчету об «Инструменте поддержки проектов Арктического совета», представленному на заседании Арктического совета 12–14 марта 2019 г. в г. Рука (Финляндия⁶⁰), с момента начала работы ИПП 18 июля 2014 г. до 11-го заседания Комитета ИПП 19 февраля 2019 г. было утверждено финансирование 17 проектов Арктического совета. Семь из этих утвержденных проектов уже завершены. Пять проектов находятся на стадии реализации, еще пять проектов имеют «существенные задержки». ИПП классифицирует проект как реализующийся с задержкой, если его завершение ожидается с опозданием на 18 месяцев от первоначально обозначенной даты, либо если распределение денежных средств на его реализацию произведено спустя 24 и более месяца после утверждения проекта⁶¹.

⁶⁰ NEFCO Report on the Arctic Council Project Support Instrument (PSI) to Arctic Council Senior Arctic Officials' Meeting 12–14 March 2019, Ruka, Finland // Arctic Council. URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2333/SAOFI204_2019_RUKA_InfoDoc10_PSI-Update.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁶¹ Ibid.

На территории России в 2014-2016 гг. с помощью ИПП реализованы такие проекты, как «Валдай» (*Valday Cluster – Diesel Black Carbon*) и «Тундра» (*Tundra Diesel BC Indigenous Peoples Reindeer Farm*), в Карелии и в Мурманской области. Проекты направлены на сокращение выбросов сажи, поступающих в атмосферу вследствие работы тепловых, в т.ч. угольных электростанций, а также по производству чистой энергии для саамских оленеводов в Ловозере (Мурманская область). Тем не менее отметим, что в отношении проекта «Валдай» финансирование трех из восьми подпроектов было прекращено вследствие «отсутствия прогресса и заинтересованных сторон».

В настоящее время донорами ИПП являются Исландия, Норвегия, Российская Федерация, США, Финляндия, Швеция, Саамский парламент и Северный фонд экологического развития.

Приложение 9

Характеристика деятельности рабочих групп Арктического совета

Рабочая группа по устранению загрязнения Арктики (Arctic Contaminants Action Program – ACAP)

Цель создания в 2006 г. программы ACAP, ставшей одной из эффективных рабочих групп АС (далее – РГ ACAP или ACAP), заключается в «содействии усилиям по уменьшению угрозы окружающей среде и предотвращению загрязнения арктической среды»⁶².

Более половины инициативных программ, реализуемых ACAP (10 инициатив), приостановлены или отложены (при этом начало реализации указанных инициатив приходится на начало 2010-х гг.)⁶³. Практически каждая из данной категории инициатив была направлена на исследование загрязнений различных районов Арктической зоны Российской Федерации (далее – АЗРФ)⁶⁴, а также на разработку и выполнение рекомендаций по снижению антропогенной нагрузки на арктические экосистемы Российского Севера.

Из 19 инициативных проектов, осуществляемых под эгидой указанной рабочей группы⁶⁵, в числе завершённых на ноябрь 2020 г. оказалась только одна инициатива («*Reduction of Black Carbon from Diesel Sources in the Russian Arctic Project*», 2013–2015 гг.). Указанный инициативный проект, как заявлено в документе ACAP, направлен на «оценку первичных источников черного углерода в Российской Арктике; разработку базового учета выбросов черного углерода из дизельного топлива в ключевых областях; реализацию целевых демонстрационных проектов; разработку политических рекомендаций и вариантов финансирования». В качестве результата такой работы указана подготовка соответствующей брошюры на английском и русском языках. Опубликованы тексты сформулированных рекомендаций⁶⁶. Последние в основном сводятся к указанию на необходимость замены автобусного парка транспортных компаний, осуществляющих деятельность в северных городах России, на автобусы эко-класса «Евро 5», вместо используемых в настоящее время автобусов «Евро 0» или «Евро 1».

⁶² AC Working Group: Arctic Contaminants Action Program (ACAP) // Arctic Council. URL: <https://arctic-council.org/ru/about/working-groups/acap/home/>

⁶³ Amarak: Arctic Council Tracker (AACT) – Annex 2 to the SAOs report to ministers for the Arctic Council’s Ministerial Meeting in Iqaluit, Canada, April 24–25 2015 // Arctic Council. URL: <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/608?show=full>

⁶⁴ В АЗРФ входят арктические территории, находящиеся под суверенитетом России, в т.ч. ее внутренние воды и территориальное море в Северном Ледовитом океане, а также арктические районы ее исключительной экономической зоны и континентального шельфа в Арктике. См. подробнее об этом: Вылегжанин А.Н. Правовой режим Арктики. Международное право. В 2 частях: учебник. Москва: Издательство Юрайт, 2021. 329 с.

⁶⁵ Amarak: Arctic Council Tracker (AACT) – Annex 2 to the SAOs report to ministers for the Arctic Council’s Ministerial Meeting in Iqaluit, Canada, April 24–25 2015 // Arctic Council. URL: <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/608?show=full>

⁶⁶ Kholod N., Malyshev V., Evans M., Lipka O., Gusev E. Economic Benefits, Social Advantages, and Emission Reductions: Bus Fleet Upgrade by Murmanskavtotrans Economic benefits, social advantages, and emission reductions: Bus fleet upgrade by Murmanskavtotrans // Arctic Council. 2015. URL: <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/1434>

В этой связи сделано два вывода. Во-первых, указывается, что «замена устаревших автобусов новыми моделями принесет компании экономические выгоды, комфорт и надежность для пассажиров, а также поможет снизить негативное воздействие на окружающую среду и климат».

Во-вторых, авторы исследования выражают надежду на то, что положительный опыт транспортной компании АО «Мурманскавтотранс» (объект исследования) по приобретению новых автобусов, отвечающих более строгим экологическим требованиям, «вдохновит транспортные компании на ускорение обновления автопарка путем включения экологических требований в свою тендерную документацию на обслуживание пассажиров».

Вопрос об оценке эффективности инициатив рабочей группы, находящихся в стадии «реализации», остается дискуссионным, особенно применительно к тем инициативам, объектом которых являются арктические полярные пространства России. Так, проект «*Mitigation of methane emissions (Syktyvkar Dynnos landfill project, Russian Federation – SLCPEG)*», направленный на снижение вредного воздействия на окружающую среду твердых бытовых отходов и на соблюдение экологических стандартов России и Европейского союза⁶⁷, был приостановлен из-за «институциональных изменений в Республике Коми и городе Сыктывкар». Впоследствии, однако, этот проект был возобновлен в части экспертного изучения новых российских подзаконных актов об управлении отходами⁶⁸.

Вместе с тем вызывает вопрос вывод разработчиков проекта о целесообразности соблюдения на территории России «экологических стандартов ЕС», на что ориентирует данный документ РГ АС. На территории Российской Федерации исполняется российское право; если экологическое право ЕС более совершенное, чем российское, то разумно рассмотреть вопрос о совершенствовании российского экологического законодательства при учете более продуманных природоохранных норм ЕС, но в контексте правовой системы Российской Федерации. Это, однако, не означало бы согласия российских представителей в РГ фиксировать в документах АС «приглашение» исполнять на территории России право ЕС.

Рабочая группа по реализации программы арктического мониторинга и оценки (Arctic Monitoring and Assessment Programme – AMAP)

Цель данной рабочей группы АС состоит в «отслеживании и проведении оценки проблем загрязнения и климатических изменений в Арктике», а также в «оценке и контроле воздействия загрязнений и климатических изменений на экосистему и здоровье людей в Арктике»⁶⁹.

⁶⁷ Проект, как сказано в английском оригинале документа, “will contribute towards achieving the compliance with the relevant Russian and EU environmental standards”.

⁶⁸ Amarak: The Arctic Council tracking tool; Mini-report // Arctic Council.
URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2415?show=full>

⁶⁹ Arctic Monitoring and Assessment Programme // Arctic Council.
URL: <https://arctic-council.org/en/about/working-groups/amap/>

В рамках названной рабочей группы осуществляется в настоящее время 9 инициатив. Кроме того, к ноябрю 2020 г. завершены четыре инициативы:

1) «Адаптационные меры в меняющейся Арктике». Рабочая группа собрала и оценила большое количество информации, которая может быть полезной для успешной адаптации к климатическим изменениям в Арктике. Россия принимает в данной инициативе активное участие.

2) «Повышение кислотности Северного Ледовитого океана». В ходе осуществления инициативы был подготовлен обобщающий документ, в котором дан комплексный анализ социально-экономических последствий повышения кислотности Северного Ледовитого океана, прежде всего, последствий для состояния биоресурсов и рыболовства.

3) «Международная конференция по арктической науке: от знаний к действиям» прошла в апреле 2017 г. в США. На конференции от данной рабочей группы АС представлено пять оценочных докладов: «Снег, вода, лед и вечная мерзлота в Арктике»; «Наличие в Арктике химических веществ, вызывающих беспокойство»; «Адаптационные меры в меняющейся Арктике – Баренц-регион»; «Адаптационные меры в меняющейся Арктике – район Берингова пролива/Чукотки/моря Бофорта»; «Адаптационные меры в меняющейся Арктике – район Баффинова залива/Девисова пролива».

4) «Стратегические рамки АМАР 2019+». Данная инициатива РГ АС нацелена на уточнение содержательных составляющих деятельности рабочей группы на длительную перспективу.

Среди девяти инициатив, которые исполняются в рамках данной РГ, можно выделить следующие как потенциально значимые:

- «Оценка загрязнения окружающей среды в Арктике, в том числе радиационного»;
- «Мониторинг с целью подготовки комплексных докладов о состоянии климата Арктики»;
- «Выявление возможных причин возникновения новых проблем и потенциальных рисков для экосистем Арктики»;
- «Оценка влияния изменений, происходящих в арктической экосистеме, на здоровье коренных народов и других жителей Арктики»;
- «Разработка рекомендаций по снижению рисков для арктической экосистемы».

Объем финансовых средств государств-членов АС на функционирование данной РГ также не известен. Примечательно, что в отличие от РГ АСАР, снятых с исполнения проектов или отложенных на неопределенный срок у рабочей группы АМАР нет.

Рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны (Conservation of Arctic Flora and Fauna – CAFF)

Заявленные рабочей группой CAFF задачи – обеспечивать сохранение биоразнообразия Арктики, а также сообщать правительствам государств,

в целом «жителям Арктики» о достигнутых в этой области результатах с целью совершенствования мер, гарантирующих устойчивость живых ресурсов Арктики.

В рамках CAFF осуществляется 25 инициатив, из которых завершена только одна – «Конгресс по биоразнообразию Арктики». Это – крупнейший в истории АС научно-практический конгресс, состоявшийся в Финляндии в октябре 2018 г. В рамках Конгресса обсуждалась, прежде всего, эффективность мер по сохранению и устойчивому использованию живых ресурсов Арктики. Участники Конгресса обсудили вопросы сокращения негативного воздействия коммерческого рыболовства на биоразнообразие; вопросы культурного наследия и планирования землепользования; рассмотрели влияние ледяного покрова на морскую среду Арктики; вопросы ответственного недропользования; а также тенденции в циркумполярных арктических пресных водах⁷⁰.

Россия принимает активное участие в одной из «отложенных инициатив», осуществляемых под эгидой CAFF – «Сохранение биоразнообразия в меняющейся Российской Арктике».

Большинство проектов, осуществляемых данной рабочей группой, находится на этапе реализации; они нацелены на улучшение понимания причин изменений в строении и функционировании экосистем Арктики; на оценку состояния экосистем; учет изменений, происходящих в популяциях живых организмов; а также на разработку мер по обеспечению стабильного функционирования экосистем и сохранению растений и животных.

Россия участвует также в инициативе «Арктические перелетные птицы», целью которой является улучшение результатов сохранения мигрирующих птиц, гнездящихся в Арктике, путем решения вопросов сохранения во всем районе их миграции. На данном этапе в рамках инициативы было разработано «руководство» к дальнейшим действиям в целях проекта.

Россия также участвует в инициативе «Скотоводческие хозяйства: повышение устойчивости пастбищных систем и стабильности жизнеобеспечения». Заявленная цель данного инициативного проекта – улучшение экономического положения фермеров и иных лиц, индивидуально занимающихся скотоводством в регионе, а также повышение способности кочевых общин адаптироваться к изменениям в Арктике.

Рабочая группа по предупреждению чрезвычайных ситуаций, готовности к ним и реагированию (Emergency Prevention, Preparedness and Response – EPPR)

Цель РГ EPPR заключается в «оказании содействия в предупреждении, обеспечении готовности и реагировании на экологические и иные чрезвычай-

⁷⁰ Конгресс по арктическому биоразнообразию – 2018 9-12 октября 2018 года (Рованиеми, Финляндия) Обзор основных событий // Секретариат Северного Форума.
URL: <https://www.northernforum.org/ru/news-ru/475-kongress-po-arkticheskomu-bioraznoobraziyu-2018-9-12-oktyabrya-2018-goda-rovaniemi-finlyandiya-obzor-osnovnykh-sobytij-9-12-oktyabrya-2018-g>

чайные ситуации, аварии, а также в осуществлении поисково-спасательных операций».

Из 18 инициатив, осуществляемых рабочей группой EPPR, на данном этапе завершены три:

1) *«Циркумпольярный анализ эффективности реагирования на разливы нефти (Conditionson Oil Spill Circumpolar Response Viability Analysis - COSRVA)»*. Цель данной инициативы состоит в обеспечении обоснованного принятия решений в области планирования действий при возникновении аварийных ситуаций в случае разлива нефти в Арктике. В рамках исследования осуществлен анализ методов, используемых в ответных мерах реагирования на разливы нефти, которые можно оптимизировать с помощью дополнительных исследований и разработок.

2) *«Международные стандарты для нефтегазовой промышленности, нефтедобычи на шельфе и судоходства»*. В рамках данной инициативы формулируются стандарты для морской нефтегазовой промышленности, а также разрабатываются меры по их внедрению.

3) *«Обновленное практическое руководство в сфере реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике»*.

Остальные инициативные проекты находятся в настоящее время в работе, в три из них принимает участие Россия:

1. *«Спасательные операции в Арктике»*. Целью этого проекта является разработка передовых практических методов, рекомендаций и ключевых элементов системы оценки риска возникновения чрезвычайных ситуаций и повышение безопасности в пределах потенциально опасных объектов. Основные виды деятельности включают разработку рекомендаций по организации совместных действий для обеспечения охраны труда и экологической безопасности на основных транспортных коридорах Северной Европы, а также разработку правовых норм и политико-правовых механизмов управления в обозначенной области на основе «наилучших международно признанных практик».

2. *«Системы обеспечения безопасности при реализации экономических и инфраструктурных проектов»*. Цель инициативы состоит в усилении охраны труда, повышении промышленной и экологической безопасности, связанной с экономическими и инфраструктурными проектами (в первую очередь, с разработкой углеводородов на арктическом континентальном шельфе, а также транспортировкой добытой продукции).

3. *«Сеть межстранового сотрудничества для улучшения мер по предотвращению чрезвычайных ситуаций, реагированию на них и мер по безопасности спасателей в случае морской аварии с потенциальным выбросом радиоактивных веществ в Арктике (EPPR Cross Country Cooperation Network to Improve Emergency Prevention, Response and the Safety of Rescue Workers in Case of a Maritime Accident Involving a Potential Release of Radioactive Substances in the Arctic – ARCSAFE)»*. Основная цель проекта ARCSAFE

заключается в содействии сотрудничеству и «сетевой» деятельности между арктическими государствами в целях укрепления трансграничной системы предупреждения, обеспечения готовности и урегулирования инцидентов или аварий на море, которые могут повлечь потенциальный выброс радиоактивных веществ. Рабочая группа сотрудничает с МАГАТЭ и ИМО.

Рабочая группа по защите арктической морской среды (Protection of the Arctic Marine Environment – PAME)

Обозначенная цель деятельности рабочей группы PAME – защита и устойчивое использование морской среды в Северном Ледовитом океане и его морях⁷¹.

Из 26 инициатив, осуществляемых под контролем PAME, три завершены:

1) «*Предупреждение загрязнения нефтью (Arctic Marine Shipping Assessment – AMSAIIIF – Oil Spill Prevention)*». В данном проекте участвует и Россия. Проект представляет собой обзор превентивных мер, подготовленный на основе информации, предоставленной представителями промышленности и научно-исследовательскими учреждениями, а также полученной в результате анализа открытых источников. В докладах, изданных в рамках проекта, отмечается, что в течение последних десятилетий осуществлены крупные научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, связанные с повышением безопасности нефтегазовой деятельности в морских районах Арктики, в условиях сохраняющегося холодного климата.

2) «*Инвестирование в гидрографические, метеорологические и океанографические данные (AMSAIIID – Investing in Hydrographic, Meteorological and Oceanographic Data)*».

3) «*Ход реализации рекомендаций доклада «Оценка морского судоходства в Арктике (AMSA Implementation Progress Report)*». В рамках этого проекта получили развитие следующие тематические направления: создание Информационного форума по передовым практикам в области арктического судоходства; завершение подготовки публикации «Сброс тяжелого высокосернистого топлива и других видов топлива с судов в арктическом и субарктическом регионах»; завершение подготовки доклада «Возможные риски для двигателей и топливных систем, работающих на тяжелом нефтяном топливе, в холодном климате»; определение конкретных проектов по снижению рисков, связанных с использованием и перевозкой тяжелого высокосернистого топлива судами в Арктике; завершение подготовки доклада о региональном регулировании работы приемных портовых сооружений в Арктике.

Остальные 23 проекта находятся в работе, причем три из них рабочая группа PAME осуществляет с участием России:

1. «*Практики ИМО в области арктического судоходства (AMSAIB – IMO Measures for Arctic Shipping)*». Проект предусматривает сбор и представле-

⁷¹ PAME Report to Senior Arctic Officials SAO 2001/B/6.4.1.1. // Arctic Council. URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/477/ACSAO-FI02_6_4_1_1_pame_report.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

ние информации об использовании тяжелого судового топлива в Арктике, а также изучение экологических, экономических, технических и практических аспектов использования судами в Арктике альтернативных видов топлива. В ходе работы был принят отчет об экологических, экономических, технических и практических аспектах использования судами в Арктике альтернативных видов топлива⁷². В указанном отчете приводятся результаты анализа ключевых характеристик различных альтернативных видов топлива. Согласно данным анализа, наилучшим соотношением экологических и экономических характеристик обладает сжиженный природный газ (СПГ). Предполагается, что внедрение СПГ в арктический флот может позволить сократить выбросы парниковых газов до 12%. Авторы исследования установили, что внедрение СПГ также позволит существенно сократить выбросы (от 85% до 98%). Кроме того, использование СПГ, по мнению авторов исследования, устранил риск разлива нефти. Вызывает сожаление, впрочем, что Минтранс России, представляющий Россию в ИМО, не опубликовал какие-либо оценки данного документа (ни положительной, с планом реализации рекомендаций по переходу полярного флота на СПГ; ни отрицательной, с доводами, почему эти рекомендации не осуществимы).

2. «*Арктические морские территории особой категории (AMSAIID – Specially Designated Arctic Marine Areas)*». В рамках данной инициативы должны быть выявлены и предложены те районы в Северном Ледовитом океане, которые, по мнению разработчиков, особенно экологически уязвимы.

Рабочей группой АС разрабатываются меры международной защиты, которые могут быть приняты государствами индивидуально и коллективно. Разработан «*Региональный план приемных портовых сооружений в Арктике*» как долгосрочный способ решения проблем, связанных с ожидаемым увеличением арктических перевозок. Рабочая группа АС проводит учет экологически рациональной организации сбора и обращения с отходами с судов, а также обеспечивает соответствие судов тем требованиям утилизации отходов, которые установлены *Международной конвенцией по предотвращению загрязнения с судов, 1973/78* гг. Тем самым РГ ПАМЕ как бы дополняет работу, проводимую в рамках ИМО, с учетом арктической специфики.

3. *Инициатива «Защита от инвазивных видов (AMSAIIE – Protection from Invasive Species)*». В рамках проекта разработаны «Стратегия» и «План действий» в отношении арктических инвазивных чужеродных видов (ARIAS), а также принят отчет «Мониторинг прибрежных зон с целью выявления арктических инвазивных чужеродных видов». В документах определены срочные меры, необходимые для защиты Арктики от неблагоприятного воздействия инвазивных чужеродных видов. Обозначены приоритетные действия, направленные на защиту от таких видов арктических экосистем, принимая во внимание экологические, культурные и экономические факторы, а также последствия и меры реагирования.

⁷² Alternative fuels in the Arctic (PAME Report No.: 2019-0226 dated 27.02.2019) // PAME.

URL: <https://www.pame.is/index.php/document-library/shipping-documents/heavy-fuel-oil-documents/452-report-on-the-environmental-economic-technical-and-practical-aspects-of-the-use-by-ships-in-the-arctic-of-alternative-fuels-1/file>

Рабочая группа по устойчивому развитию в Арктике (Sustainable Development Working Group – SDWG)

Заявленная цель рабочей группы SDWG состоит в содействии устойчивому развитию и улучшению экологических, экономических и социальных условий коренных народов Севера и иных местных арктических общин⁷³.

Из 21 инициативы, осуществляемой в рамках данной рабочей группы, к настоящему времени завершены 11.

Прежде всего, завершен проект «Обращение с твердыми отходами в небольших арктических общинах». Целями проекта было изучение существующих передовых методов обращения с твердыми отходами; определение соответствующих потребностей в действиях государств; оценка потенциала для планов по переработке/повторному использованию отходов для сокращения количества отходов; изучение программ обучения общин, повышения их осведомленности об обращении с отходами; оценка проблем загрязнения. В результате принят отчет «Передовые методы обращения с отходами в малых и сельских арктических общинах».

Завершена также инициатива «Рекомендации по успешным практикам проведения оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) и общественное участие в проведении ОВОС в Арктике». Проектом были обозначены следующие цели:

- 1) обеспечить, чтобы экологические соображения, касающиеся Арктики, включая социальные аспекты и аспекты здравоохранения, рассматривались и включались в планирование и разработку крупномасштабных проектов и учитывались при принятии связанных с ними решений;
- 2) определить существующие передовые методы ОВОС путем обмена информацией и обучения с целью разработки рекомендаций по эффективной практике ОВОС в Арктике;
- 3) продвигать эффективные практики обеспечения значимого участия общественности, особенно участия коренных народов при осуществлении ОВОС в Арктике;
- 4) создать жизнеспособную сеть специалистов по проведению ОВОС в Арктике. По окончании проекта принят документ «Рекомендации по эффективной практике проведения оценки воздействия на окружающую среду и обеспечения участия общественности в проведении ОВОС в Арктике»⁷⁴.

Предложены следующие рекомендации:

- 1) Наладить реальный диалог с коренными народами Арктики для конструктивного взаимодействия. Для этого предлагается начинать диалог с соответствующим сообществом на самой ранней стадии – до формального

⁷³ Sustainable Development Working Group // Arctic Council. URL: <https://arctic-council.org/en/about/working-groups/sdwg/>

⁷⁴ Sustainable Development Working Group (SDWG) - Good Practices For Environmental Impact Assessment and Meaningful Engagement in the Arctic // Arctic Council. URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2377/Arctic-EIA_Final-Report_May-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y

начала процесса ОВОС. При этом указывается, что общение по возможности должно осуществляться на языке коренного народа, с участием, при необходимости, специалиста по культурным особенностям коренного народа. Данный диалог должен быть постоянным⁷⁵.

2) Дополнять базу научных знаний знаниями коренных народов. При этом указывается на необходимость включения соответствующих экспертов в процесс ОВОС на всем его протяжении, «от концептуализации до анализа результатов и мониторинга».

3) «Создать внутренний потенциал для работы в арктическом контексте и обеспечить ресурсы для конструктивного участия местных общин в ОВОС». При этом предлагается проведение среди должностных лиц тренингов по осведомленности о культуре арктических местных общин. Также рекомендуется предоставление коренным народам финансовых возможностей для представления своих знаний на соответствующих встречах.

4) «Позволить ОВОС влиять на разработку проекта и на процесс принятия решений». В рамках данного пункта рекомендуется «отражать документально» взаимодействия с местными сообществами, чтобы указанное взаимодействие прозрачным образом влияло на выбор проекта и на «окончательное решение, принимаемое властями или политическими лицами».

5) «Укреплять циркумполярное сотрудничество по оценке трансграничного воздействия на окружающую среду», включая подписание соответствующих двусторонних протоколов и меморандумов, а также следование принципам, закрепленным в Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г.

Целесообразность проведения данной инициативы и ее эффективность вызывает, впрочем, вопросы. Во-первых, механизмы ОВОС на договорно-правовом уровне юридически точно уже обозначены, прежде всего, в названной Конвенции об ОВОС в трансграничном контексте 1991 г. (Конвенция Эспо). И вряд ли на уровне РГ АС можно обеспечить «следование принципам, закрепленным» в этой Конвенции. Во-вторых, в любом случае документ, принятый в рамках РГ АС, не имеет той юридической силы, которую имеют нормы международного договора для государств-участников, в данном случае Конвенции Эспо 1991 г.

В следующих двух завершенных проектах принимала участие Россия:

⁷⁵ В оригинале документа: "Start building a relationship with the affected communities at the earliest possible stage – even before the formal EIA process begins, such as in the preparation of a feasibility study. Early engagement facilitates a mutual level of understanding from the beginning and creates meaningful opportunities for amendments to the project design based on communities' feedback. It is important to be aware there may be different groups and cultures within a community that need different approaches for engagement. Find out in cooperation with communities what kind of engagement would be meaningful for them. This helps to ensure there is space for dialogue that is respectful and a foundation upon which to build mutual trust. The processes should be reflective of a community's own understanding of their practices, values, and traditions. To assist in clear communication, provide translation into the community's first or preferred language. Use a cultural translator where needed. Commit to continuous dialogue. Meaningful engagement is an ongoing process, rather than a step. If the project is implemented, the engagement needs to continue throughout the mitigation and monitoring phases".

- *Арктический энергетический саммит 2017 г. (Arctic Energy Summit, 2017)*, в ходе которого рассмотрены вопросы, касающиеся арктической энергетики, включая нефтяную деятельность; потенциал возобновляемых источников энергии и энергетические системы для удаленных поселений. В рамках саммита подготовлены рекомендации для предлагаемых экспериментальных проектов; представлены примеры передовой практики вовлечения местных сообществ Аляски, с использованием Плана управления культурными ресурсами (*Cultural Resources Management Plan*). На основе этого и иных примеров был сделан вывод о необходимости сотрудничества между промышленностью и коренными сообществами, поскольку их вовлечение в проекты «способствует инновациям и успеху проектов». Среди других выводов Саммита – необходимость делиться передовой практикой между разными секторами промышленности.
- *«Педагогическая подготовка для сохранения этнокультурных различий и равенства в Арктике»*. Проект призван повысить качество подготовки педагогов в сфере дошкольного, младшего и базового образования, с учетом культурной специфики и потребностей местных общин для устойчивого развития Арктического региона. Проект включает четыре направления: а) обмен знаниями; б) совместные исследования; в) сотрудничество в области педагогического образования; г) проектная последовательность. В ходе работы была издана работа «Включая Север: сравнительный анализ политики интеграции и справедливости на циркумполярном севере»⁷⁶. В данной работе приведены результаты сравнительного анализа подходов арктических государств к образованию в регионе. Авторы не дают конкретных рекомендаций, но указывают, что «данный обзор вкладов в образовательную интеграцию и равенство служит напоминанием о том, что это политические вопросы, лежащие в основе множества политических контекстов, и что «подходы к интеграции и равенству являются динамичными, как и политика и практика».

Один проект (с участием России) отложен: «Дети Арктики: дошкольное образование и плавный переход в школу». Проект по «кочевым» школам (передвигающимся вместе с семьями оленеводов) направлен на анализ и оценку образовательных практик, которые не нарушают традиционный образ жизни коренных народов, и которые предоставляют детям знания и навыки, необходимые для эффективной жизнедеятельности, как в рамках их собственных общин, так и в обществе в целом. Цель проекта – сбор данных, связанных с передовыми международными практиками и их внедрением, проработка оптимальной учебной программы и организации образовательных процессов, а также «создание арктической кочевой системы обучения». Данный проект продолжен под контролем Исландии и может быть гармонизирован с проектом, предложенным Россией, совместно с Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего

⁷⁶ Sustainable Development Working Group (SDWG) – Including The North: A Comparative Study Of The Policies On Inclusion And Equity In The Circumpolar North // Arctic Council. URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2288/SAOFI204_2019_RUKA_07-01-01_SDWG_Book-Including-the-North.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Востока Российской Федерации, а также с Северным форумом, под общим названием «Международная школа».

Отложена также инициатива «Атлас возобновляемой энергетики в Арктике (*Arctic Renewable Energy Atlas – AREA*)», которая предполагала создание онлайн-инструмента AREA, нацеленного на расширение знаний о передовых практиках и местных адаптационных мерах в области возобновляемых источников энергии и энергоэффективности в Арктике, на визуализацию данных о производстве и потреблении энергии из возобновляемых источников энергии, на размещение информации о показательных историях арктических общин с целью информирования лиц, принимающих решения, а также на поощрение «ответственных инвестиций».

Приостановлен проект «Арктическое поколение 2030 (*Arctic Generation 2030*)». Инициатива, впрочем, изначально не представлялась хорошо продуманной: было заявлено о намерении создать «сильное, глобально связанное сообщество будущих арктических лидеров». Принимая во внимание именно региональную политико-правовую идентичность Арктики, вызывает вопрос об уместности в названии проекта слова «глобально». Тем более, что проект предполагалось реализовывать под руководством «видных деятелей Арктического региона» в области образования и научных исследований.

Один проект (с участием России), который тоже может вызвать вопросы с точки зрения своей правовой композиции, находится в настоящее время в работе: «Молодежь коренных народов Арктики, изменения в Арктике и культура питания» (*Arctic Indigenous Youth, Climate Change and Food Culture – EALLU*). Этот проект, как декларировано, направлен на поддержание и дальнейшее развитие устойчивого оленеводства в Арктике перед лицом изменения климата и глобализации, одновременно – и на улучшение жизни оленеводов циркумполярного региона. Инициатива, как заявлено, нацелена на накопление знаний и обмен опытом оленеводческих общин Арктики, а также между ними, «с фокусом на молодежь и культуру питания»; на повышение жизнеспособности и осведомленности об уникальных кулинарных традициях и продовольственных системах в Арктическом регионе; на налаживание «мостов» между старшим и молодым поколениями; на улучшение психического и физического здоровья коренных общин. Первые два этапа инициативы завершены. Основные рекомендации по продовольственной безопасности и культуре питания в Арктическом регионе кратко изложены в докладе «Пищевые системы коренных народов Арктики: Молодежь. Знания. Изменения. 2015-2019 гг.»⁷⁷ и в изданной поваренной книге, которая описывает не только ингредиенты пищи, но и ее культурный контекст. План на следующий этап находится в стадии разработки. Однако вопросы относительно эффективности и даже самой целесообразности продолжения этого проекта наличествуют.

⁷⁷ EALLU – Arctic Indigenous Peoples' Food Systems: Youth, Knowledge & Change 2015-2019 // Arctic Council.
URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2290?show=full>

Приложение 10

Характеристика деятельности наблюдателей в Арктическом совете

10.1. Деятельность государств-наблюдателей в АС

Германия активно содействовала в составлении Арктического регионального плана действий по сокращению объемов морского мусора в Арктике, разрабатываемого в рамках инициатив, осуществляемых под руководством РАМЕ. В аналитических публикациях отмечено, что данный План действий является основой для разработки конкретных проектов в рамках АСАР, а также для усиления взаимодействия при реализации соответствующих инициатив. В рамках РАМЕ, в частности, Германия делится своим опытом идентификации морских охраняемых районов⁷⁸ (прежде всего, в Группе экспертов РАМЕ «Панарктическая сеть особо охраняемых морских акваторий»). Германия также предоставляла имеющуюся информацию, необходимую для разработки «Отчета о шумовом загрязнении морской среды» (в этом материале оценен наличествующий уровень знаний о воздействии морского шума на арктическую морскую экосистему, включая выявление пробелов в таких знаниях). В разработке данного документа также принимали участие Комиссия ОСПАР и Всемирный фонд дикой природы⁷⁹.

Великобритания, Нидерланды, Польша проявили практический интерес к инициативе «Арктические перелетные птицы», внося посредством данной инициативы свой вклад в работу по сохранению арктической флоры и фауны, в т.ч. посредством содействия Экспертной группе по морским птицам, функционирующей в рамках Рабочей группы по сохранению арктической флоры и фауны.

Великобритания, кроме того, принимает активное участие в проектах по разработке мер обеспечения безопасности морского судоходства в арктических водах.

Нидерланды изучают возможность более предметного и широкого участия в РАМЕ, позиционируя себя как морское государство, имеющее солидный опыт создания передовых морских энергетических технологий, организации «чистых, безопасных и устойчивых перевозок», развития соответствующей инфраструктуры, защиты морской среды и мониторинга ее состояния.

Государства-наблюдатели в АС представляют также свои национальные доклады в Экспертную группу по черному углероду и метану (*Expert Group on Black Carbon and Methane – EGBCM*), действующую в рамках Рабочей группы по предупреждению чрезвычайных ситуаций, готовности к ним и

⁷⁸ О морских охраняемых районах, в т.ч. в Арктике, см.: Вылегжанин А.Н., Пушкарева Э.Ф. Международно-правовые вопросы установления морских охраняемых районов // Московский журнал международного права. 2019. №3. С. 22-46.

⁷⁹ Underwater Noise in the Arctic - A State of Knowledge Report // Arctic Council.
URL: <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/2394?show=full>.

реагированию. В рамках этой экспертной группы рассматриваются действия, направленные на общее сокращение выбросов черной сажи и сокращение общих выбросов метана⁸⁰. В докладах отражаются осуществляемые и запланированные действия государств по сокращению выбросов углерода и метана, результаты национальных инвентаризаций этих загрязнителей и прогнозов будущих выбросов.

Государствами-наблюдателями в АС проводятся и научные экспедиции, результаты которых вносят вклад в исследовательский потенциал АС. Например, в 2015 г. Нидерландами была проведена крупная научная экспедиция на остров Эдж (в составе архипелага Шпицберген)⁸¹, целью которой было изучение климатических изменений в Арктике на примере района, который оставался «незатронутым» антропогенной деятельностью на протяжении 40 лет с момента последней подобной экспедиции. Учеными проведено сравнение данных, полученных 40 лет назад, с современными данными; сделаны выводы, которые были представлены Арктическому совету⁸².

Научно-исследовательские институты государств-наблюдателей в АС оказывают поддержку различным проектам рабочих групп, в т.ч. путем направления экспертов и предоставления материалов, необходимых для исследований. К примеру, Институт полярных и морских исследований Альфреда Вегенера в Германии предоставил экспертам Рабочей группы по сохранению арктической флоры и фауны, осуществляющим исследование образцов донной биоты, возможность использования Панарктической информационной системы по донной биоте, разработанной в данном Институте. Примечательно, что никто из участников РГ не поставил вопрос о том, получала ли Германия согласие всякого арктического государства на исследование биологических ресурсов его континентального шельфа, как это предусмотрено статьей 246 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Ведь без такого согласия собранные Германией материалы о донной биоте арктического шельфа аккумулированы без должной юридической чистоты.

Безупречный пример, однако, тоже имеется: эксперты Королевского института морских исследований Нидерландов предоставляют информацию, необходимую для работы в рамках проекта «Повышение кислотности Северного Ледовитого океана».

⁸⁰ Underwater Noise in the Arctic - A State of Knowledge Report // Arctic Council.
URL: <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/2394?show=full>.

⁸¹ В документах АС все чаще воспринимается в настоящее время норвежская позиция: именовать Шпицберген Свальбардом. Интерес Норвегии в такой лингвистической замене понятен: она способствует замене нормами норвежского национального законодательства неудобных для Норвегии положений Договора о Шпицбергене 1920 г. (прежде всего, о «равных правах» норвежцев и лиц иных государств-участников договора на Шпицбергене и в «территориальных водах Шпицбергена»). Вместе с тем, для такого продвижения норвежской позиции нет договорно-правовой основы: в Договоре о Шпицбергене 1920 г. (аутентичные тексты – английский и французский, но не норвежский) использован термин «Шпицберген» (Spitsbergen – в англ. тексте Договора; Spitzberg – во фр. тексте Договора). См. подробнее: Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов / Морская коллегия при Правительстве РФ ; Совет по изучению производ. сил. М.: СОПС, 2006. 247 с.

⁸² Observer regular reporting 2018 compilation // Arctic Council.
URL: <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/2348?show=full>.

Результаты фундаментальных советских исследований строения дна Северного Ледовитого океана тоже уже известны западным научным центрам, как видно из публикуемых ими схем, хотя официальной передачи таких данных не было.

Государства-наблюдатели часто представлены и на различных встречах в АС, в т.ч. на высоком уровне, на конференциях, семинарах и симпозиумах по актуальным вопросам, обозначенным АС. Многие наблюдатели при этом активно содействуют проведению данных мероприятий; например, Германия организовывала совещание на уровне министров по вопросам научного сотрудничества в Арктике в Берлине в 2018 г. Состоялся симпозиум «Полярная наука и политика» в рамках Конференции POLAR в 2018 г. в Швейцарии. В рамках Северного форума⁸³ был создан проект «Молодежный экологический форум» с целью развития всестороннего и сбалансированного экологического образования для реализации творческого и лидерского потенциала молодежи Севера.

Исследователи Швейцарии, Великобритании, Германии вносят существенный вклад в инициативу «Многопрофильная дрейфующая обсерватория по изучению арктического климата», в рамках которой осуществляется два проекта: один – по исследованию динамики снега; другой – по атмосферным измерениям. Эта экспедиция предоставляет ценную информацию об океанических, экологических и атмосферных потоках в Северном Ледовитом океане. Великобритания, в частности, профинансировала шесть команд английских исследователей для участия в данной экспедиции.

Многие государства-наблюдатели в АС активно сотрудничают также с Рабочей группой по реализации программы арктического мониторинга и оценки. Например, Германия принимает участие в инициативе «Повышение кислотности Северного Ледовитого океана», а также участвует в Экспертной группе по короткоживущим климатическим загрязнителям; Нидерланды участвуют в Экспертных группах по ртути и радиоактивности; Швейцария с момента получения статуса наблюдателя в 2017 г. принимает участие в проекте «Снег, вода, лёд и вечная мерзлота в Арктике» и в проекте «Короткоживущие климатические загрязнители».

10.2. Деятельность международных организаций-наблюдателей в АС

Что касается деятельности международных организаций-наблюдателей в АС, то Комиссия, учрежденная Конвенцией о защите морской среды в северо-восточной Атлантике (*OSPAR Commission*) осуществляет исследования в рамках РГ РАМЕ по проблеме морского мусора, разрабатывая меры по его сокращению до такого объема, который не наносил бы существенный вред прибрежной и морской среде. Хотя название этой Комиссии сфокусировано на Атлантическом океане, ее деятельность простирается в Арктику. В 2014 г. Комиссия ОСПАР приняла Региональный план действий

⁸³ Международная неправительственная организация, представляющая собой платформу для сотрудничества, обмена опытом и передовыми практиками Севера в деле повышения качества жизни и содействия устойчивому развитию арктических районов.

по предотвращению загрязнения морским мусором и мерам регулирования в северо-восточной части Атлантического океана. Комиссия предоставила РАМЕ информацию об имеющихся возможных мерах по борьбе с морским мусором. Разработан Региональный план действий по сокращению морского мусора.

Этой же проблеме посвящены исследования, осуществляемые в рамках Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), а также Международного арктического научного комитета.

Всемирная метеорологическая организация (ВМО) и РГ АМАР сотрудничают в оценке современных метеорологических и климатических моделей с целью определения необходимости принятия мер для разрешения конкретных природоохранных вопросов, а также выявления и восполнения существующих в этой области пробелов.

В рамках ВМО действует Глобальная служба наблюдения за атмосферой – всемирная система мониторинга тенденций в атмосфере Земли, которая, в свою очередь, принимает участие в программе «Загрязнение воздуха в Арктике: климат, окружающая среда и общество». Данная программа направлена на содействие новым исследованиям в области загрязнения воздуха в Арктике, в т.ч. воздействия загрязнения на климат, здоровье людей и состояние экосистем. Кроме того, названная международная служба ВМО также участвует в новом исследовании, касающемся проблем урбанизации Севера, в т.ч. антропогенного воздействия и загрязнения атмосферы арктических городов.

ЮНЕП совместно с РГ АМАР занималась подготовкой доклада «Глобальная оценка ртути» за 2018 г.

Некоторые международные организации-наблюдатели в АС приняли участие также в Конгрессе по биоразнообразию Арктики в 2018 г., где была представлена актуальная информация по данной теме. Кроме того, в рамках Конгресса Всемирным фондом дикой природы совместно с Рабочей группой АС по предупреждению, готовности и ликвидации чрезвычайных ситуаций (*Emergency Prevention, Preparedness and Response*, EPPR) был организован семинар по вопросу реагирования на загрязнения моря нефтью. На семинаре предложено укрепить систему мер реагирования со стороны коренных общин Севера. Всемирный фонд дикой природы (WWF) организовал под эгидой CAFF Арктический молодежный саммит, который проходил одновременно с Конгрессом по биоразнообразию Арктики в 2018 г. Фонд WWF инициировал также проект «Панарктическая сеть морских охраняемых районов» (PAMPAN) с целью составления карты панарктической сети морских районов, которые требуют специального управления для сохранения и защиты биоразнообразия, а также отражения экологических процессов и связанных с ними культурных ценностей⁸⁴.

⁸⁴ Framework for a Pan-Arctic Network of Marine Protected Areas. A Network of Places and Natural Features Specially managed for the Conservation and Protection of the Arctic Marine Environment // Arctic Council.
URL: <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/1471?show=full>

В сотрудничестве CAFF и ЮНЕП обновлена информация о статусе охраняемых территорий в Арктике; собраны и опубликованы новые данные об арктических морских и наземных охраняемых территориях⁸⁵.

Некоторые международные организации-наблюдатели в АС стремятся усилить сотрудничество с CAFF, в т.ч. такие, как Международный арктический научный комитет и Всемирная метеорологическая организация.

В рамках Международного совета по исследованию моря (*International Council for the Exploration of the Sea – ICES*)⁸⁶ действуют Рабочая группа по комплексным оценкам Норвежского моря, Рабочая группа по комплексным оценкам Баренцева моря, а также Рабочая группа по комплексной оценке экосистем центральной части Северного Ледовитого океана. Эти рабочие группы предоставляют данные о состоянии экосистем, аналитические обзоры таких данных, стратегии мониторинга и управления, в т.ч. с учетом изменений, происходящих в экосистемах.

Из неправительственных организаций, являющихся наблюдателями в АС, весьма активен Всемирный фонд дикой природы, особенно в сфере поисков альтернатив тяжелому топливу для судов в Арктике, а также решения проблем, связанных с налаживанием судоходных коридоров, имеющих низкий уровень негативного экологического воздействия. Всемирный фонд дикой природы в таком контексте предоставляет материалы, касающиеся природоохранных критериев для выявления «передовых практик» судоходства в Арктике.

Большинство международных организаций-наблюдателей в АС принимают участие в Рабочей группе по сохранению арктической флоры и фауны (CAFF). Причиной неучастия конкретного наблюдателя в данной РГ, впрочем, может стать несовпадение позиции самой рабочей группы и данной международной организации-наблюдателя. Так, например, Международный союз по приполярной медицине, который также является наблюдателем в АС, имеет в корне другое понимание, чем РГ CAFF, относительно востребованных действий; этот союз стремится внести свой вклад, с его точки зрения более профессиональный, чем РГ, в растущий объем научных данных в области медицины и общественного здравоохранения в приполярных регионах и во всем мире.

Получив статус наблюдателя в 2017 г., Международная организация по защите океанов на совещании PAME по защите морской среды Арктики представила Экологический атлас Берингова, Чукотского морей и моря Бофорта. Атлас отражает знания коренных народов, синергетически объединенные с современными научными данными, в целях более четкой характеристики разнообразия и распределения рыб, птиц, морских млеко-

⁸⁵ Observer regular reporting 2018 compilation // Arctic Council.
URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2348?show=full>

⁸⁶ Основная цель этой международной организации заключается в расширении научных знаний о морской среде и ее живых ресурсах, а также в использовании этих знаний для предоставления объективных, неполитических рекомендаций в межправительственные рыбохозяйственные организации.

питающих, беспозвоночных и других компонентов, составляющих морскую экосистему арктического сектора США (к северу от Аляски, между секторальными линиями, обозначенными конвенциями 1825 и 1867 гг., в которых США участвуют).

В течение многих лет Международный арктический научный комитет тесно сотрудничает с РГ АМАР. В частности, в 2017 г. был организован семинар «Научные оценки: процесс, распространение и влияние», результатом работы которого стала соответствующая публикация. С 2007 г. этот комитет совместно с АМАР осуществляет проект «Сеть арктических опорных наблюдений» (Sustaining Arctic Observing Networks – SAON), направленный на укрепление многонационального участия в панарктических наблюдениях.

Некоторые международные организации-наблюдатели в АС осуществляют финансовую поддержку инициатив, мероприятий, исследовательских экспедиций, которые ведутся под эгидой рабочих групп. Так, под руководством Совета министров северных стран была разработана программа «*NCM Arctic Program*», которая представляет собой механизм финансирования для поддержки проектов, осуществляемых в Арктике. В программе выделяется четыре направления: «Люди», «Планета», «Процветание» и «Партнерство».

Направление «Люди» предусматривает финансирование проектов, напрямую связанных с проблемами, возникающими у населения Арктики.

Раздел «Планета» фокусируется на проблемах окружающей среды, флоре и фауне региона.

Направление «Процветание» касается экономической характеристики региона и устойчивого развития в Арктике.

Раздел «Партнерство» направлен на создание партнерских отношений как внутри региона, так и за его пределами для улучшения понимания и развития сотрудничества по арктическим вопросам.

Предусмотрено, что программа будет финансироваться АС до конца 2021 г.⁸⁷

⁸⁷ Observer regular reporting 2018 compilation. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2348?show=full>

Приложение 11

Международно–правовой и законодательный статус коренных народов Арктики⁸⁸

1. Общая характеристика международно-правовых основ обеспечения интересов коренных народов, иных групп местного населения Севера

Проблема защиты прав отдельных групп населения ставилась в разном контексте: в рамках норм международного гуманитарного права⁸⁹, борьбы с работорговлей⁹⁰, защиты национальных меньшинств⁹¹. В 1948 г. разработчики Всеобщей декларации прав человека решили исключить защиту культуры таких групп, не составляющих большинство населения, из списка обязательств, «так как в некоторых государствах ассимиляция является одновременно и политикой, и целью государства». В международно-правовых документах используются термины «права коренных народов» (обозначенные, например, в Декларации ООН о правах коренных народов 1994 г., в ряде Конвенций Международной организации труда) и «права этнических, языковых, религиозных меньшинств» (предусмотренные, прежде всего, в Международных пактах 1966 г. – о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах; во многих других международно-правовых источниках)⁹². При этом определения «коренного народа», предложенные, например, в Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств, не всегда согласуются со значением этого термина, используемого в конвенциях Международной организации труда⁹³.

Положительные результаты в закреплении традиционных, исторически сложившихся прав «местного населения» на универсальном уровне были достигнуты на фоне «экологизации» международного правосознания. Согласно статье 10 (с) Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. государство «сохраняет и поощряет традиционные способы использования биологических ресурсов в соответствии со сложившимися культурными обычаями». Такие традиционные способы эксплуатации биоресурсов должны быть «совместимы с требованиями сохранения или устойчивого использования». Но при развитии этого постулата в докладе Рабочей

⁸⁸ Использованы тезисы научно-экспертного сообщения проф. Вылегжанина А.Н. на заседании Экспертного совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (2015 г.), а также статья: Вылегжанин А.Н., Бабина А. В. Преференциальные права местных жителей Арктики: международно-правовые основания и законодательный опыт иностранных государств // Московский журнал международного права. 2014. № 1. С. 62-81.

⁸⁹ Хенкертс Ж. М., Досвальд Бек Л. Обычное международное гуманитарное право. Нормы [Текст]: Перевод с английского / Международный Комитет Красного Креста (Женева). Москва: МККК, 2006. 818 с.

⁹⁰ Malanczuk P. Akehurst's Modern Introduction to International Law. Routledge. London and New York, 1997. 209 p.

⁹¹ Daillier P., Fortean M., Pellet A. Droit International Public. 8 Ed. L.C.D.I. Paris. 2009. pp. 739-742.

⁹² См.: Алферова Е.В., Абашидзе А. Х., Ананидзе Ф.Р. Правовой статус меньшинств и коренных народов: международно-правовой анализ / Рос. Ун-т дружбы народов, Ин-т междунар. Права. Москва: Изд-во Рос. Ун-та дружбы народов, 1997. 224 с.

⁹³ Блищенко И.П., Абашидзе А.Х. Коренные народы и международное право // Российская юстиция. 1994. № 3. С. 24.

группы экспертов ЮНЕП по биологическому разнообразию это конвенционное положение предложено сузить, свести к необходимости принятия особых мер по защите прав коренных народов⁹⁴.

В применимом международном праве остаются малочисленными согласованные государствами юридические положения о правах местного населения, об особых правах местных общин. Так, в принятой 1-й Конференцией ООН по морскому праву Резолюции от 26 апреля 1958 г. «Особые обстоятельства, касающиеся прибрежных рыбных промыслов» учтено положение тех «стран или территорий, источники существования и экономическое развитие населения которых зависят почти полностью от прибрежных рыболовных промыслов» и «в которых прибрежное население получает животные протеины в пище главным образом от рыбных промыслов». В Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г. (Российская Федерация является ее участницей в порядке правопреемства в отношении международных договоров СССР) предусмотрено положение об учете особых экономических интересов конкретного района, «реальность и значение которых доказаны их длительным осуществлением» (пункт 4 статьи 4). Это положение без изменения повторено в пункте 5 статьи 7 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.), участницей которой также является Российская Федерация. Конвенция 1982 г. предусмотрела и новое обязательство прибрежного государства, которого не было ранее в Женевских морских конвенциях 1958 г. – об учете в рамках обеспечения максимального устойчивого вылова живых ресурсов в 200-мильной исключительной экономической зоне прибрежного государства такого фактора, как «экономические нужды прибрежных рыболовецких общин» (пункт 3 статьи 61).

Декларацией об учреждении Арктического совета 1966 г. предусмотрено, в качестве первой цели, сотрудничество, координация и взаимодействие арктических государств «по вопросам Арктики, представляющим общий интерес, с привлечением арктических коренных народов и других жителей Арктики (*Arctic indigenous communities and other Arctic inhabitants*)»⁹⁵. Особая роль именно коренных народов Арктики обозначена в институциональном механизме Арктического совета. Так, только организации коренных народов Арктики (но не организации иных местных жителей Арктики) могут получить в Совете статус «постоянных участников (*Permanent Participants*)» (пункт 2 Декларации 1996 г.).

В Рейкьявической декларации 2004 г. министры восьми стран-членов Арктического совета согласованно подчеркнули «необходимость улучшения условий жизни, расширения экономических возможностей и развития арктических общин (*Arctic communities*)»⁹⁶. В Илулиссатской декларации 2008 г.

⁹⁴ Вылегжанин А.Н., Бабина А. В. Преференциальные права местных жителей Арктики: международно-правовые основания и законодательный опыт иностранных государств // Московский журнал международного права. 2014. № 1. С. 62-81.

⁹⁵ Berkman P. *Baseline of Russian Arctic Laws*. Springer, 2019. P. 152.

⁹⁶ *Ibid.* P. 166.

Россия, США, Канада, Дания, Норвегия – эти пять арктических государств, прибрежных к Северному Ледовитому океану, использовали совокупное сочетание терминов «местные жители (*local inhabitants*)» и «коренные общины (*indigenous communities*)»: «Опыт показал, что кораблекрушения и последующее загрязнение морской среды может вызвать необратимое нарушение экологического баланса и причинить серьезный вред жизни и быту местного населения и коренных жителей»⁹⁷.

Обозначенный международно-согласованный акцент на обеспечение прав не только коренных, малочисленных народов Севера, но и иных категорий населения, проживающего на арктическом побережье, поддержан и в Кирунской декларации 2013 г., принятой министрами стран-членов Арктического совета. В данном международно-правовом документе вновь признаны «права коренных народов и интересы всех жителей Арктики».

В Арктическом совете в 2013-2015 гг. была выдвинута инициатива Компендиума «Популяризация традиционного уклада жизни народов Арктики» – сборника, обобщающего лучшие практики приполярных государств, постоянных участников, аккредитованных наблюдателей, северных общин и регионов в популяризации традиционного жизненного уклада. В 2016 г. в Арктическом совете подготовлены определения «Принципы традиционных знаний (*Traditional Knowledge Principles*)»⁹⁸. Совет министров северных стран (*the Nordic Council of Ministers*) в принятой им «Арктической программе сотрудничества (*Arctic Co-operation Programme*)» на 2018-2021 гг. декларировал в качестве ее цели «устойчивое и конструктивное развитие в регионе и для его народов (*sustainable and constructive development in the region and for its people*)», не разделяя коренные и иные народы Севера.

На фоне приведенных международно-правовых положений об учете особых экономических потребностей и коренных народов Севера, и иных местных общин Арктического региона далеко не гармонизированным выглядит применимое национальное законодательство иностранных арктических государств.

2. Обеспечение интересов коренных народов, иных групп местного населения Севера по законам Канады, Дании, Норвегии

2.1. Правовое положение коренных народов, иных групп местного населения Аляски (США)

Коренное население США (около 1,4% от общего населения США) пользуется производными правами на земельные участки, составляющими около 4% государственной территории США (400 тыс. кв. км), из которых

⁹⁷ Цит. по: Иванов И.С. Арктический регион. Проблемы международного сотрудничества Том 3. Применимые правовые источники: хрестоматия в трех томах. Москва : Аспект Пресс, 2013. С. 207.

⁹⁸ Raymond-Yakoubian J., Pulsifer P., Taylor D. Mapping and Indigenous Peoples in the Arctic. Governing Arctic Seas: Regional Lessons from the Bering nStrait and Barents Sea. Eds. O.R. Young, P.A. Berkman, A.N. Vylegzhanin. Springer, 2020. P. 294-295.

184 тыс. кв. км приходится на штат Аляска⁹⁹. В Северной Америке широкое распространение получила практика заключения договоров об уступке земель коренных народов державам-колонизаторам в обмен на гарантии коренным народам бессрочных прав на охоту, рыболовство и иные ресурсы на их традиционных территориях. Соединенные Штаты последовательно продолжали британскую политику по договорному приобретению территории у индейцев: в 1789-1871 гг. Конгресс ратифицировал 229 таких договоров¹⁰⁰. Пользуясь расширительным толкованием полномочий Конгресса, в русле политики ассимиляции США передали часть общинных земель в частную собственность их членов в отсутствие ограничений по изъятию таких участков из оборота. Согласно Акту Дауэса 1887 г. территория, оставшаяся после выделения отдельных участков индейцам согласно жестким нормативам, подлежала продаже в пользу США. В результате применения положений Акта индейцы потеряли около двух третей земель¹⁰¹. При этом, принадлежность национальных правовых систем США и Канады к англо-американской правовой системе общего права (*common law*) предполагает и некоторые общие посылки для определения статуса коренных народов, прежде всего – значительную роль судебного прецедента. В английском праве укоренилась доктрина титула коренных народов (*an original title*), сформированная под влиянием трудов юристов XV-XVI вв. (в особенности, Франциско де Вектория), признавших исконные права коренных народов до прихода колонизаторов на землю. Упомянутая доктрина титула коренных народов признает только права, юридически существующие в настоящее время (*existing rights*): с точки зрения американского права уступка территории в пользу Британской Короны или США является основанием утраты широкого по юридическому содержанию, формально не определенного титула.

Суверенитет США над территорией Аляски имеет иную природу – именно, Конвенцию об уступке Аляски 1867 г.¹⁰² В международно-правовой науке предполагается, что коренные народы Аляски юридически не утратили присущих им прав на земли Аляски – равно как и других элементов титула коренных народов¹⁰³. Но по смыслу Конвенции 1867 г. эти народы квалифицированы как «дикие племена». Статья III Конвенции 1867 г. предусматривает: «...Дикие же племена будут подчинены законам и правилам, которые от времени до времени могут быть постановляемы Соединенными Штатами в отношении к туземным племенам этой территории».

В 1884 г. был принят Закон об управлении Аляской, согласно которому коренные народы продолжали «владение земельными участками, находя-

⁹⁹ Göcke K. Protection and Realization of Indigenous Peoples' Land Rights at the National and International Level // *Goettingen Journal of International Law*, 2013, no. 5. P. 108.

¹⁰⁰ Göcke K. Protection and Realization of Indigenous Peoples' Land Rights at the National and International Level // *Goettingen Journal of International Law*, 2013, no. 5. P. 94.

¹⁰¹ *Ibid.* P. 96.

¹⁰² Полное название – Конвенция об уступке Северо-американским Соединенным Штатам Российских Северо-Американских колоний 1867 г.

¹⁰³ Huhndorf R.M., Huhndorf S.M. Alaska Native Politics since the Alaska Native Claims Settlement Act // *The South Atlantic Quarterly*, 2011, vol. 110, no. 2. P. 395-396.

щимися в их фактическом использовании, занятыми ими или являющимися объектом их правоприязаний, однако Конгресс США сохраняет за собой право законодательного предписания условий приобретения указанными лицами титула на указанные участки». Таким образом, к началу XX в. правовое положение коренных народов Аляски подлежало разрешению *de lege ferenda*¹⁰⁴. В отсутствие специального (применимого к этой арктической территории) законодательства к коренному населению Аляски применялся иногда общий режим американских индейцев: в 1936 г. Конгресс даже внес поправки в Закон о реорганизации индейцев 1934 г. – для учреждения резерваций на Аляске. Было создано шесть резерваций, пять из которых впоследствии были упразднены.¹⁰⁵

Подъем общественного движения коренных народов, а также растущий интерес к промышленному освоению Аляски способствовали принятию Закона «Об урегулировании притязаний коренного населения Аляски» 1971 г. (*Alaska Native Claims Settlement Act*). Законодательным актом Конгресса были аннулированы права коренного населения Аляски в области традиционных видов промысла – охоты и рыболовства (параграф 1603 (b)) – в обмен на компенсацию в денежной и натуральной форме. Законодательным актом предусмотрена двухуровневая корпоративная система управления интересами коренного населения Аляски, в основу которой положено разграничение прав на землю между общинами и штатом (под контроль населения было передано 44 млн акров земли или более 10% территории Аляски). Кроме того, более 900 млн долл. были переданы созданному в соответствии с Законом Фонду коренного населения Аляски (параграф 1605), активы которого впоследствии были распределены между тринадцатью региональными корпорациями Аляски (параграф 1606). Двенадцать из них объединили членов одной общины или членов группы общин, близких по «наследию и общим интересам».

Земельные права также были переданы сельским общинным корпорациям, в которых проживает более 25 коренных жителей, за исключением случаев, когда поселение имеет «современный и городской характер», а коренные жители не составляют большинство населения поселения (статья 1610, 2(B) и 3(B)).

Согласно параграфу 1602 (b) Закона об урегулировании притязаний признание гражданина США коренным жителем определяется на основе альтернативных критериев: либо близкой степенью родства (хотя бы на одну четверть) с индейцем Аляски, эскимосом, алеутом или с лицом смешанного происхождения; либо признанием гражданина США коренным жителем со стороны общины (*native village*) или группы (*native group*) коренных жителей, к которой он себя причисляет, при условии, что один из родителей признан коренным жителем какой бы то ни было общиной или группой.

¹⁰⁴ Лат.: «с точки зрения будущего права»; «с точки зрения закона, издание которого в будущем желательно».

¹⁰⁵ Huhndorf R.M., Huhndorf S.M. *Alaska Native Politics since the Alaska Native Claims Settlement Act // The South Atlantic Quarterly*, 2011, vol. 110, no. 2. P. 401.

В 1980 г. был принят Закон «О сохранении земель Аляски, представляющих национальный интерес» (*Alaska National Interest Lands Conservation Act*), закрепивший преимущественные права местного населения в области охоты и рыболовства на государственных земельных участках в целях жизнеобеспечения. Положения Закона 1980 г. распространяются не только на коренных жителей Аляски, но и на сельское население, при ограниченности запасов ресурсов-субститутов, а также традиционной и непосредственной зависимости населения от использования указанных ресурсов в качестве основного источника существования (параграф 3114).

Титул коренных народов не считается конституционным правом согласно пятой поправке к Конституции США. Коренные народы могут быть лишены их прав по усмотрению федеральной власти (конгресса США), причем в таких случаях не требуется выплата надлежащей компенсации¹⁰⁶. Кроме того, американское законодательство не предусматривает обязанность проводить консультации с коренными народами при разработке законов, затрагивающих их интересы. На практике, впрочем, такие консультации проводятся часто.

2.2. Правовое положение коренных народов, иных групп местного населения Канады

На коренное население Канады, составляющее около 3,8% населения страны, приходится 6,3% территории страны (более 620 тыс. кв. км), причем 5% коренных жителей страны, проживающих выше 60-й параллели, занимают почти 600 тыс. кв. км.¹⁰⁷ Последнее обстоятельство принято рассматривать в контексте укрепления правоприязаний Канады в высокоширотной Арктике¹⁰⁸. Великобритания, Франция и впоследствии Канада широко практиковали заключение договоров с «туземцами». Отказ коренных народов Канады от соответствующих прав в договорах с ними, заключенных в 1867-1923 гг., совершался в прямо выраженной форме с использованием типовой формулировки: коренное население «уступает... все притязания аборигенов, права, титулы и интересы... в отношении земель и водных пространств, отказывается от них в пользу Ее Величества для Канады» (*cede, release and surrender to Her Majesty in Right of Canada... all their aboriginal claims, rights, titles and interest, if any, in and to lands and waters*)¹⁰⁹ в обмен на встречное удовлетворение. Но сохранились и районы, не охваченные подобными договорами: Британская Колумбия, Юкон, Северо-Западные территории, Лабрадор и Северный Квебек¹¹⁰. Аборигены, традиционно проживающие в указанных районах, сохранили весь спектр прав коренных народов¹¹¹.

¹⁰⁶ Göcke K. Protection and Realization of Indigenous Peoples' Land Rights at the National and International Level // *Goettingen Journal of International Law*, 2013, no. 5. P. 101.

¹⁰⁷ *Ibid.* P. 108-109.

¹⁰⁸ Christie G. Indigeneity and Sovereignty in Canada's Far North: The Arctic and Inuit Sovereignty // *The South Atlantic Quarterly*, 2011, vol. 110, no. 2. P. 341-342.

¹⁰⁹ Heinämäki L. Inherent Rights of Aboriginal Peoples in Canada – Reflections of the Debate in National and International law // *International Community Law Review*, 2006, vol. 8, no. 1. P. 182.

¹¹⁰ *Ibid.* P. 163.

¹¹¹ Ward T. The Right to Free, Prior, and Informed Consent: Indigenous Peoples' Participation Rights within International Law // *Northwestern Journal of International Human Rights*, 2011, vol. 10, no. 2. P. 68.

В 1850-1860-х гг. был принят ряд законодательных актов, закрепивших переход политических прав коренных народов к представителям государственной власти Канады, а также положивших начало приватизации общинных земель коренных народов. Кроме того, в указанных актах впервые предусмотрена утрата статуса индейца в случае брака аборигена женского пола с лицом без статуса индейца¹¹². В 1867 г. был принят Акт о Британской Северной Америке, статья 91(24) которого наделила парламент юрисдикцией в отношении «индейцев и земель, закрепленных за индейцами» (*«Indians and lands reserved for the Indians»*), основанной на ранних актах второй половины XVIII в., а Канадского министра по делам индейцев – соответствующей компетенцией. В 1876 г. был принят Акт об индейцах (*Indian Act*), консолидировавший правовые нормы о статусе индейских народов, положивший начало процессам ассимиляции коренных народов, вследствие чего право на самоуправление и другие политические права коренных народов были существенно урезаны¹¹³. Согласно документу метисы и инуиты (пункт 4.1), а также другие группы коренных народов исключены из сферы действия закона. Отмечено, что одной из целей Акта об индейцах стало «юридическое сокращение» численности коренного населения¹¹⁴. В 1881 г. в общем русле политики ассимиляции Акт об индейцах был дополнен запретом на продажу коренным населением сельскохозяйственных товаров в отсутствие специального разрешения, а в 1941 г. список изъятий пополнился мехами и дикими животными¹¹⁵. В 1884-1885 гг. были приняты законодательные акты о принудительной ассимиляции коренного населения старше 21 года.

В 1973 г. (в редакции 1981-1986 гг.) был представлен документ «Политика Канады в отношении всеобъемлющих притязаний (*Canadian Federal Government's Comprehensive Claims Policy*)». Юридическое обоснование состоит в том, что в отношении некоторых территорий коренные народы сохранили титул в первоначальном объеме. Следовательно, политика направлена на отказ от абстрактного титула в отношении территории, не отвечающего требованиям формальной определенности, в пользу формального закрепления коллективного права собственности на определенную часть традиционных земель. За время действия данного документа было подписано 26 соглашений, охвативших более 600 тыс. кв. км, большая часть которых расположена за 60-й параллелью¹¹⁶.

В статье 35(2) Конституции в число коренных народов входят индейцы, метисы и инуиты. На инуитов не распространяется действие положений Акта об индейцах. В 1991 г. была учреждена Королевская комиссия по коренным народам, которая сформулировала следующие свойства присущего корен-

¹¹² Barth W.K. On Cultural Rights: The Equality of Nations and the Minority Legal Tradition. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008. P. 113.

¹¹³ Heinämäki L. Op. cit. P. 162.

¹¹⁴ Barth W.K. Op. cit. P. 114.

¹¹⁵ Ibid. P. 115.

¹¹⁶ Göcke K. Protection and Realization of Indigenous Peoples' Land Rights at the National and International Level // Goettingen Journal of International Law, 2013, no. 5. P. 114-115.

ным народам права на самоуправление. Во-первых, такое право является юридически существующим в настоящее время и пользуется конституционной защитой. Во-вторых, это право зиждется на политической и культурной сущности коренных народов. В-третьих, право на самоуправление вытекает из независимости коренных народов на момент первого контакта с европейцами. Наконец, присущее право самоуправления обуславливает изъятия из федерального законодательства (за исключением конституционных постановлений) и законодательства провинций¹¹⁷.

В 2012 г. в связи с принятием бюджета были приняты два закона: «О рабочих местах, росте и долгосрочном процветании» (*Jobs, Growth and Long-term Prosperity Act*) и «О рабочих местах и росте» (*Jobs and Growth Act*). Оба закона предусмотрели внесение изменений в многочисленные акты законодательства Канады, касающиеся, в том числе ослабления прав коренных народов¹¹⁸ (с учетом положений статьи 35 Конституционного акта). Это вызвало бурное негодование со стороны общественности, в знак протеста молодежь из числа коренных народов предприняла пеший переход из мест проживания в резервациях в столицу страны¹¹⁹.

Акт о защите судоходных путей 1882 г., предусматривавший, в частности, запрет на произвольное изменение судоходных путей, пригодных для переправы на каноэ, был заменен Законом о защите судоходства, согласно которому количество судоходных путей, пользующихся защитой, исчисляется всего несколькими десятками (по сравнению с тысячами – по Акту о защите судоходных путей). Кроме того, были внесены поправки в Закон о рыбных ресурсах 1985 г. в части определения понятия «рыболовство коренных народов».

В канадской юридической науке принята точка зрения, согласно которой право коренных народов на самоуправление не было аннулировано колониальной державой¹²⁰, а политические права коренных народов проистекают из изначального своеобразия общественного устройства коренных народов¹²¹.

Согласно документу «Политика в отношении осуществления права коренных народов на самоуправление» 1995 г. права коренных народов на самоуправление не представляют собой суверенных полномочий в международно-правовом смысле. К юрисдикции коренных народов отнесены учреждение управляющих структур, внутренние консультации, выборы, членство в общине, вопросы семейного права, языка коренных народов, религии и культуры, образования, здравоохранения, жилищно-комму-

¹¹⁷ Bayers M. *International Law and the Arctic*. Cambridge University Press, 2013. P. 220-221.

¹¹⁸ По оценкам Ассамблеи коренных народов (*Assembly of First Nations*), законами предусмотрено внесение изменений в 70 законодательных актов, имеющих первостепенное значение для коренных народов.

¹¹⁹ Inman D., Smis S. and Cambou D. "We Will Remain Idle No More": The Shortcomings of Canada's 'Duty to Consult' Indigenous Peoples // *Goettingen Journal of International Law*, 2013, vol. 5, no. 1. P. 254.

¹²⁰ Heinämäki L. *Inherent rights of aboriginal peoples in Canada – reflections of the debate in national and international law // International Community Law Review*, 2006, vol. 8, no. 1. P. 175

¹²¹ *Ibid.* P. 167.

нального хозяйства и инфраструктуры, имущественные права, а также применимое законодательство и судебная система коренных народов, налогообложение, управление земельными и природными ресурсами. Однако по вопросам совместной компетенции (семейное право, управление правосудие и уголовный процесс, управление рыбными запасами, мигрирующими видами животных и т.п.) федеральное или провинциальное законодательство имеет приоритет¹²². За пределами компетенции органов самоуправления коренных народов остаются вопросы суверенитета, обороны и международных отношений, отнесенных к исключительному ведению Канады, а также иные вопросы, представляющие национальный интерес¹²³.

Элементом правового режима земельных участков, основанного на коллективном праве собственности коренных народов, является возможность принудительного изъятия земель в пользу государства. Согласно статье 87 Акта об индейцах все недвижимое и движимое имущество, находящееся в пределах резервации, освобождается от налогообложения вне зависимости от типа права коренного народа – индивидуального или коллективного¹²⁴.

В 2006-2014 гг. было подписано одно соглашение о самоуправлении (с коренным народом в провинции Манитоба), а также шесть договоров об урегулировании земельных притязаний, четыре из них охватили положения о самоуправлении. За пределами 60-й параллели располагается район действия Соглашения об урегулировании земельных притязаний с нунавикскими инуитами 2008 г. – Нунавикский морской регион. Соглашением признается статус нунавикских инуитов как традиционных и текущих пользователей живых ресурсов и иных ресурсов Региона.

Отличительной особенностью соглашения является то, что в процессе переговоров разработчикам пришлось предпринять усилия по разрешению пересекающихся территориальных притязаний нунавикских инуитов, с одной стороны, и инуитов Лабрадора, Нунавута и коренного народа Кри, что обусловлено особенностями традиционного природопользования в регионе.

В 1978 г. Особым актом Национальной ассамблеи Квебека была создана Корпорация Макивик (*An Act respecting the Makivik Corporation*), не имеющая акционерного капитала и не преследующая имущественную выгоду своих членов – исключительно выходцев из племен Кри, инуитов и Наскапи – в качестве основной цели (статьи 3, 4 Акта). К функциям корпорации были отнесены получение компенсации и других средств в пользу инуитов и управление ею; борьба с бедностью, повышение благосостояния и уровня

¹²² Kontos A.P. Aboriginal Self-government in Canada: Reconciling Rights to Political Participation and Indigenous Cultural Integrity, in *International Law and Indigenous Peoples* / ed. by Joshua Castellino and Niamh Walsh. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005. P. 198-199.

¹²³ Heinämäki L. Inherent rights of aboriginal peoples in Canada – reflections of the debate in national and international law // *International Community Law Review*, 2006, vol. 8, no. 1. P. 170.

¹²⁴ Martin F., Morse B., Hocking B. The taxation exemption of Canadian Indians as Governments and individuals: how does this compare with Australia and New Zealand? // *Common Law World Review*, 2011, vol. 40, no. 2, P. 120.

образования инуитов; поощрение и защита уклада жизни инуитов и их традиций и др. (статья 5 Акта).

За нунавикскими инуитами закреплен титул коренного народа в отношении обозначенных районов, включая пресноводные объекты (реки, озера и др.), шахты и природные ресурсы недр, за исключением прибрежных районов и морского дна и прибрежной полосы шириной в 100 футов, принадлежащей Канаде в соответствии с законодательством о государственной территории в форме безусловного права собственности (*feesimple*). Отчуждение земель, на которые распространяется титул коренного народа, не допускается за исключением случаев, когда в пользу такого отчуждения на референдуме высказалось более 75% нунавикских инуитов; впрочем, уполномоченная Макивиком на управление организация вправе по своему усмотрению уступить вещные права меньшие по объему, чем титул коренного народа на срок не более 75 лет .

Ни средства, переданные в доверительную собственность, ни земельные участки, в отношении которой установлен титул коренного народа, не подлежат налогообложению.

Предусмотрены права инуитов в области природопользования: так, учрежден Совет морского региона Нунавик по вопросам живых ресурсов (*Nunavik Marine Region Wildlife Board*), состоящий из 7 членов, трое из которых назначаются Макивиком. Совет является «основным инструментом управления животным миром» в регионе и наделен широкими полномочиями по установлению квот и иных ограничений на пользование живыми ресурсами, за исключением разработки запасов анадромных видов рыб, утверждению границ особо охраняемых территорий, в том числе в морских водах, планов по аквакультуре и марикультуре, занимается проблемой привнесённых видов и др.

Предусмотрено исключительное право коренного народа на промысел отдельных видов биоресурсов (морских гребешков и моллюсков; белуги; белых медведей; гагачьего пуха) в пределах установленных квот, а также подтверждено право на ведение китобойного промысла.

Местное население, не имеющее статуса коренного, также пользуется преференциальными правами в области природопользования. Так, индивидуальное потребление местного населения занимает второе место в очереди природопользования после инуитов Нунавика и иных инуитов, пребывающих в Регионе.

Предусмотрена обязанность Правительства включать в международный переговорный процесс, касающийся промысла в Нунавикском морском регионе, представителей Нунавика.

По общему праву права коренных народов могли быть прекращены по решению Парламента¹²⁵.

¹²⁵ Bayers M. *International Law and the Arctic*. Cambridge University Press, 2013. P. 220.

3. Правовое положение коренных народов, иных групп местного населения Гренландии (Дания)

Коренные народы Гренландии (в основном инуиты) составляют большинство населения острова. Кроме того, в Гренландии проживает малочисленный народ – Инугуиты (племя Туле). С 1721 г. Гренландия стала датско-норвежской колонией; с 1814 г. считалась колонией Дании. В 1862 (1863) г. на юге (севере соответственно) Гренландии с целью повышения уровня жизни на острове были учреждены Попечительские советы, в задачи которых вошло разрешение местных споров и социальных проблем. В 1908 г. был принят Акт об управлении Гренландскими колониями, в соответствии с которым Гренландия была поделена на две провинции и 61 муниципалитет. Окончательное завершение колониального периода в истории Гренландии имело место в 1953 г., когда граждане Гренландии были уравниены в правах с датскими подданными.

В 1978 г. был принят Закон №577 «О самоуправлении Гренландии». В юридической науке отмечено, что этот акт предусматривает наиболее значительный объем автономии по сравнению с законодательством иных приполярных государств¹²⁶. Несмотря на то, что положения этого акта прежде всего касаются организации и полномочий местной власти, примечательно, что в статье 8 (1) Закона 1978 г. признаются фундаментальные права населения Гренландии в отношении природных ресурсов Гренландии. В статье 4 был предусмотрен механизм передачи полномочий в области рыболовства, охоты, сельского хозяйства и оленеводства, защиты окружающей среды местным властям.

Хотя Дания – член ЕС, но поскольку единая политика ЕС в области рыболовства не отвечала интересам местных общин Гренландии, по итогам референдума Гренландия не входит в район общей рыболовной политики ЕС. Тем не менее Гренландия имеет статус «Островной и заморской территории» в ЕС. Граждане Гренландии пользуются правами гражданства в ЕС, а сама Гренландия пользуется привилегиями согласно Лиссабонскому договору 2007 г. Так, до 1 января 2007 г. Гренландия ежегодно получала 42,8 млн евро по Соглашению о рыбных ресурсах. В 2007-2013 гг. Гренландия ежегодно получала 25 млн евро на реализацию Гренландской образовательной программы. В сентябре 2014 г. Европейская комиссия заявила, что планирует выделить 217,8 млн евро на поддержку образования и профессиональной подготовки в Гренландии в 2014-2020 гг. Гренландия стремится расширить сферу сотрудничества с ЕС, в том числе в области защиты окружающей среды, научных исследований, по другим вопросам¹²⁷. Но процесс «гренландизации» острова не остановился¹²⁸. По итогам референдума в 2009 г.

¹²⁶ Sowa F. Indigenous Peoples and the Institutionalization of the Convention on Biological Diversity in Greenland // *Arctic Anthropology*, 2013, vol. 50, no. 1. P. 76-77.

¹²⁷ Malloy T.H. Nordic (Minority) Autonomies and Territorial Management in Europe: Empowerment through Regionalisation // *International Journal on Minority and Group Rights*, 2013, vol. 20, no. 1. P. 102.

¹²⁸ Sowa F. Indigenous Peoples and the Institutionalization of the Convention on Biological Diversity in Greenland // *Arctic Anthropology*, 2013, vol. 50, no. 1. P. 76-77.

был принят Закон № 473 «О самоуправлении Гренландии». Смена наименования означает признание народа Гренландии правительством Дании в качестве «нации» согласно международному праву. Органы самоуправления приняли на себя значительно более широкий, по сравнению с законом 1978 г., спектр полномочий; Дания сохранила за собой исключительную компетенцию в области обороны и денежной политики, а также монополию на судебную власть. Несмотря на широчайшую политическую автономию, более половины ВВП Гренландии составляют субсидии Дании. (Для сравнения: Фарерские острова зависят от датских субсидий лишь на 12%¹²⁹).

4. Правовое положение коренных народов, иных групп местного населения Норвегии

На территории Норвегии (как и на территориях Швеции, Финляндии и России) проживают саамы. По различным оценкам¹³⁰, численность этого народа в Норвегии достигает от 40 до 60 тыс. человек. До 1751 г. в традиционных районах проживания саамов как коренного народа не было проведено государственных границ. Заключенный в 1751 г. шведско-норвежский договор о границе содержал приложение – Кодициль о лаппах (*Lapp Codicil*), затрагивающий вопросы гражданства, юрисдикции, а также прав лаппов на свободное перемещение в связи с потребностями оленеводства. Документ тем не менее не затрагивает прав коренного народа на земли, традиционно используемые для оленеводства¹³¹.

В 1829 г. Россия предложила провести переговоры об использовании норвежскими саамами пастбищ и рыбных угодий на российской территории Великого княжества Финляндского. После срыва переговоров Россия закрыла границу для перехода саамов¹³², создав тем самым предпосылки для концентрации коренного народа на территории Норвегии и Швеции.

На фоне роста международной напряженности в регионе в 1863 г. Норвежский парламент принял законодательный акт, обращающий все незарегистрированные земельные участки в графстве Финмарк в государственную собственность. Постепенно законодательное положение было подкреплено судебной практикой. Впоследствии, однако, было официально признано, что саамы имеют не определенные по объему права пользования указанными землями, не подлежащие отчуждению в отсутствие компенсации¹³³. В 1933 г. был принят Закон Норвегии об оленеводстве, согласно которому в административном порядке было создано несколько районов оленеводства; при этом право саамов в отношении пастбищных земель не было воспринято законодателем. Аналогичный подход лежит в основе закона об

¹²⁹ Malloy T.H. Op. cit. P. 101.

¹³⁰ Eide A. Legal and Normative Bases for Saami Claims to Land in the Nordic // International Journal on Minority and Group Rights, 2001, vol. 8, no. 2. P. 128; Fitzmaurice M. The New Developments Regarding the Saami Peoples of the North // International Journal on Minority and Group Rights, 2009, vol. 16, no. 1. P. 77.

¹³¹ Eide A. Op. cit. P. 138.

¹³² Ibid. P. 132.

¹³³ Ibid. P. 133.

оленоводстве 1978 г., в котором не были отражены типичные для общин саамов права узурфруктного типа¹³⁴.

В 1956 г. одна из организаций Саамов в Норвегии, Совет саамов в графстве Финнмарк, объявила о притязаниях на горное плато, а также на прибрежные острова и фьорды, непрерывно используемые саамами с незапамятных времен. По мнению саамов, указанные права принадлежат оленеводам, иному местному населению, которое в течение длительного времени использует охоту, рыболовство и скотоводство как средство существования¹³⁵.

К концу 1970-х гг. растущее значение международного права, касающегося местного населения, коренных народов, а также открытие перспектив разработки нефти и газа на континентальном шельфе способствовало уточнению статуса саамов¹³⁶. В конце 1970-х гг. правительство Норвегии приступило к проекту строительства крупной ГЭС на р. Альта. Саамы заявили, что это строительство приведет к сокращению пастбищных земель, а также сослалось на права саамов в отношении земельных участков и водных объектов, охваченных проектом. Саамов поддержали экологи, проект вызвал волну протестов по стране¹³⁷. Эта реальность побудила норвежское правительство уточнить правовое положение саамов. Была создана Королевская комиссия, мандат которой предусматривал изучение вопроса о внесении изменений в права саамов в отношении природных ресурсов, участия саамов в политике и в самоуправлении. Первый доклад совместной норвежско-саамской комиссии, опубликованный в 1984 г., призвал правительство создать политические и материальные условия для сохранения и развития культуры саамов¹³⁸.

На основе рекомендаций Комиссии в 1987 г. был принят Закон «О саамах», целью которого декларировалось сохранение и развитие языка, культуры и образа жизни саамов. Законом предусмотрено создание консультативного Парламента саамов. В 1988 г. норвежский парламент одобрил поправки в конституцию, признав саамов отдельным народом. Норвегия приняла на себя обязательства по обеспечению условий, в том числе материальных, для поддержания культуры коренных народов, что было указано в актах парламента¹³⁹.

В 2005 г. был принят Закон о природных ресурсах Финнмарка (*Act of 17 June 2005 No. 85 relating to legal relations and management of land and natural resources in the county of Finnmark (Finnmark Act)*). В 2007 г. он был дополнен

¹³⁴ Fitzmaurice M. The New Developments Regarding the Saami Peoples of the North. [International Journal on Minority and Group Rights], 2009, vol. 16, no. 1. P. 89.

¹³⁵ Eide A. Legal and Normative Bases for Saami Claims to Land in the Nordic // International Journal on Minority and Group Rights, 2001, vol. 8, no. 2. P. 128.

¹³⁶ Ibid. P. 134.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid. P. 135.

¹³⁹ Graver H.P., Ulfstein G. The Sami People's Right to Land in Norway. [International Journal on Minority and Group Rights], 2004, vol. 11, no. 4. P. 342.

Законом «Об оленеводстве» (*Act No. 40 of 2007 on reindeer husbandry*)¹⁴⁰, в 2008 г. – Законом о морских живых ресурсах (*Act No. 37 of 6 June 2008 relating to the management of wild living marine resources (Marine Resources Act)*), в 2009 г. – Законом «О приобретении и добыче минеральных ресурсов» (*Act of 19 June 2009 No. 101 relating to the acquisition and extraction of mineral resources*). Закон о Финнмарке 2005 г. с последующими дополнениями предусмотрел несколько категорий преференциальных прав граждан на пользование возобновимыми природными ресурсами: права жителей муниципалитета (*rights of the persons resident in municipalities*) в отношении таких ресурсов в пределах компетенции муниципалитета (статья 22); права жителей графства на природные ресурсы (статья 23); права жителей сельской местности на ресурсы, обеспечивающие полностью или частично средства к существованию – на срок вплоть до 10 лет (статья 24); права местных организаций в области охоты и рыболовства – на срок до 10 лет (статья 26); права третьих лиц – крайне ограниченные по объему права в области охоты, рыболовства и собирательства (статья 25). Тем не менее, по решению корпорации «Владение Финнмарка» (*Finnmarkseiendommen, “the Finnmark Estate”*) третьи лица могут быть допущены к использованию природных ресурсов графства в пределах, предусмотренных статьями 22 и 23.

Закон об оленеводстве 2007 г. (*Reindeer Husbandry Act*) защищает оленеводство как важнейшую составляющую культуры саамов (статья 3), закрепляя права узуфруктного типа. Кроме того, закон пересмотрел организационно-правовую структуру оленеводческой отрасли.

В соответствии с Законом о морских природных ресурсах защита материальных условий культуры саамов признана руководящим принципом природоресурсной политики Норвегии (статья 7 (2) (g)). Аналогичным образом в статье 2 (b) предусмотрено, что использование минеральных ресурсов не осуществляется в ущерб основам культуры саамов, их коммерческой деятельности и общественной жизни. Элементы правового статуса коренных народов в Норвегии отражены и в других законодательных актах. Право саамов на язык закреплено в параграфах 1-5 Закона о саамах: норвежский и язык саами признаются равноценными языками.

Правовое положение саамов как отдельного народа закреплено в Конституции страны. Вопрос о гарантиях прав саамов в норвежском праве также касается законодательного закрепления процессуальных вопросов уведомления коренных народов и консультаций с ними. К этому виду гарантий можно отнести права парламента саамов издавать «руководящие указания» по вопросу об оленеводстве, изменению режима некультуривуемых земель и др. С другой стороны, в законе о минеральных ресурсах предусмотрены положения, обязывающие направлять различные виды уведомлений по многим направлениям деятельности не только в соответствующий муниципалитет, но и в Парламент саамов. Правовой механизм управления «Вла-

¹⁴⁰ Приведена терминология Министерства юстиции Норвегии; ФАО использует выражение *reindeerfarming*, организации оленеводов – *reindeerherding*.

дением Финнмарк» показывает, по мнению аналитиков, что при этом не гарантируется реализация прав саамов на тех землях, в отношении которых законодательно признаны такие права¹⁴¹.

Выводы

Опыт предоставления преференциальных прав коренным народам, местным общинам США, Канады, Дании и Норвегии показывает, что актуализация этого вопроса вызвана, с одной стороны, прогрессивным развитием международного права и, с другой, объективной необходимостью уточнить статус таких прав в контексте ускорения темпов экономического освоения Арктики. Особый статус коренных народов Севера в Арктическом совете в качестве его «постоянных участников» делает безальтернативным предметный учет данного фактора в период председательства Российской Федерации в 2021-2023 гг. в Совете.

Одновременно представляется для России важным пример Канады, в правовой политике которой интересы коренных народов Севера истолковываются в качестве одного из правовых оснований укрепления национальных позиций в арктическом секторе страны.

Исследованное законодательство свидетельствует также о том, что остается открытым вопрос о происхождении, а также о содержании таких прав. Некоторые государства использовали в целях установления содержания обозначенных прав и те правовые институты, которые чужды местным общинам. Другие арктические государства акцент делают на создание общегосударственных комиссий (с представительством в ней коренных народов, иного местного населения и центральной власти) по уточнению таких прав, и такой механизм иногда приносит ощутимый социально-экономический эффект.

Опыт США показывает, что принятие актов законодательства, существенно изменяющих правовую реальность, в отсутствие предварительных консультаций с местным населением как субъектом будущего права несет риски. Напротив, привлечение коренных народов, иных местных общин, их организаций к законотворческой работе (по примеру Норвегии) обеспечивает более продуманную законодательную политику в указанной области, отвечающую интересам гармонии и стабильности в обществе. Целесообразно отметить также тенденцию объединения режимов защиты преференциальных прав коренных народов, прибрежных общин, в целом местного населения Арктики как субъектов таких прав.

Особенно перспективным видится законодательный опыт Канады, Гренландии и Норвегии в области реализации механизмов самоуправления профессиональных ассоциаций природопользователей.

¹⁴¹ Graver H.P., Ulfstein G. The Sami People's Right to Land in Norway // International Journal on Minority and Group Rights, 2004, vol. 11, no. 4. P. 357.

Об авторах

Александр Николаевич Вылегжанин, д.ю.н., профессор, с 2005 г. — заведующий кафедрой международного права МГИМО. Заслуженный юрист Российской Федерации. Вице-президент Российской ассоциации международного права. Член Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации. Член президиума Экспертного совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации Федерального Собрания РФ. Назначен Российской Федерацией в список арбитров, который ведет Генеральный секретарь ООН для целей урегулирования международных споров в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Автор более 180 научных и учебных работ по международному праву, в том числе опубликованных за рубежом.

Окончил с отличием международно-правовой факультет МГИМО, аспирантуру Дипломатической академии МИД СССР. В 1984 г. защитил кандидатскую, в 2002 г. — докторскую диссертацию (обе — по международному праву). Занимал должности: главного юриста (в Министерствах СССР и России); директора Центра правового обеспечения внешнеэкономической деятельности (Всероссийский НИИ внешнеэкономических связей); руководителя Юридического департамента аудиторской и консалтинговой компании «ЮНИКОН/МС Консультационная Группа»; директора Центра правовых исследований и заместителя председателя Совета по производительным силам при Президиуме РАН; профессора кафедр международного права МГУ им. М.В. Ломоносова и МГИМО.

Иван Владимирович Буник, к.ю.н., в настоящее время — адвокат Московской коллегии адвокатов «Тимофеев, Фаренвальд и партнеры», читает лекции и ведет семинарские занятия в МГИМО МИД России. Специализируется в сфере международного права; имеет публикации по международному праву, в том числе изданные на английском языке за рубежом. Оказывает услуги по правовому сопровождению внешнеэкономических сделок, а также консультационные услуги международным организациям (ЮНЕП, Глобальный экологический фонд, Межгосударственный авиационный комитет, Региональное содружество в области связи и др.).

Окончил юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. В 2007 г. защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук (специальность 12.00.10 — Международное право. Европейское право) в МГИМО МИД России. В 2003–2015 гг. работал заведующим сектором международного частного права и иностранного законодательства СОПС Минэкономразвития при Президиуме РАН.

Принимал участие в выполнении ряда научно-исследовательских проектов, в том числе по заказам федеральных органов исполнительной власти

России (Министерство экономики и торговли, Министерство природных ресурсов, Министерство образования и науки, Министерство транспорта). Участвовал в оказании правовых услуг крупным российским и зарубежным компаниям (ПАО «Газпром», СК «АЛЪЯНС», «Deutsche Lufthansa AG», Nu Image Inc., Millennium Films и др.).

Наталья Сергеевна Вяхирева, к.полит., н., 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».

Окончила с отличием факультет мировой политики Государственного академического университета гуманитарных наук (ГАУГН) по специальности «Регионоведение (регион Северная Америка)», затем аспирантуру Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Имеет степень кандидата политических наук (специальность 23.00.04 – Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития).

Ранее занимала различные должности в редакции журнала «Стратегия России», Фонде «Русский мир», на факультете государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, в Национальном комитете по исследованию БРИКС (НКИ БРИКС).

Имеет публикации на русском и английском языках в российских и зарубежных научных журналах, СМИ, на сайтах аналитических центров; автор одной монографии.

Елена Викторовна Киенко, к.ю.н., научный сотрудник Центра североамериканских исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

Окончила МГИМО МИД России (магистратура по программе «Международное экономическое право»); работала в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; продолжила обучение в аспирантуре МГИМО МИД России (по кафедре международного права). В 2019 г. защитила в МГИМО диссертацию по теме «Международно-правовая позиция КНР в отношении режима Северного Ледовитого океана».

Принимала участие в выполнении ряда научно-исследовательских проектов, в том числе по заказам федеральных органов исполнительной власти России, а также крупных российских компаний, включая ПАО «НК Роснефть» (по договору с МГИМО). Имеет публикации по международному праву, в том числе изданные на английском языке за рубежом.

Ольга Сергеевна Ростунова, к.ю.н., специалист по учебно-методической работе кафедры международного права МГИМО МИД России.

Окончила Российскую правовую академию Министерства юстиции Российской Федерации (специальность по диплому – «юрист»); училась в аспирантуре МГИМО МИД России (по кафедре международного права). В 2012 г. защитила диссертацию по теме «Правовой режим Арктической зоны Российской Федерации» на соискание ученой степени кандидата юридических наук (специальность «12.00.10 — Международное право. Европейское право»).

После защиты диссертации стала работать в Международном институте энергетической политики и дипломатии МГИМО – Университета, затем – на кафедре международного права МГИМО.

Принимала участие в выполнении ряда научно-исследовательских проектов, в том числе по заказам федеральных органов исполнительной власти России, а также крупных российских компаний, включая ПАО «НК Роснефть» (по договору с МГИМО).

Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) — некоммерческая организация, ориентированная на выработку практических рекомендаций российским организациям, министерствам и ведомствам, задействованным во внешнеполитической деятельности.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повышения эффективности внешней политики России.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную образовательную деятельность с целью сформировать устойчивое сообщество молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии.

Совет выступает в качестве активного участника публичной дипломатии, представляя на международных площадках российское видение в решении ключевых проблем глобального развития.

Членами РСМД являются ведущие представители внешнеполитического сообщества России: дипломаты, бизнесмены, ученые, общественные деятели и журналисты.

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.

Генеральным директором Совета является Андрей КОРТУНОВ. В 1995–1997 гг. Андрей КОРТУНОВ занимал должность заместителя директора Института США и Канады РАН.

Российский совет по международным делам

АРКТИЧЕСКИЙ СОВЕТ: СТАТУС И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Доклад № 67/2021

Верстка — О.В. Устинкова

Источник фото на обложке:

Nikita Greydin / Baltic Shipyard / Handout via REUTERS / Pixstream

Формат 70×100 ¹/₁₆. Печать офсетная.

Тираж 150 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

russiancouncil.ru