## **Противоречия в понимании арктических вопросов Россией и Китаем —**

## **действительно ли они существуют?**

© 2017 СУНЬ Сювэнь, аспирант Факультет мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова. E-mail: sunxiuwen90@gmail.com, sunxiuwenmsu@163.com

Арктика — регион, обладающий богатыми природными ресурсами и влияющий на глобальную биосферу и мировой климат, регион, играющий особую роль в продвижении международного сотрудничества в разрешении глобальных и региональных проблем. Он постепенно становится более важным в мировой геополитической, экономической и экологической системах и, естественно, вызывает большой интерес государств, в первую очередь в Северном полушарии. 26 января 2018 г. Пресс-канцелярия Госсовета КНР опубликовала [Белую книгу «Арктическая политика Китая»](http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm), в которой впервые излагается официальная позиция государства в отношении текущей ситуации в Арктике и ее изменений, отношений между Китаем и арктическими странами, а также определяются арктическая политика Китая, ее основные принципы и направления.

В строительстве арктического арктическом сотрудничестве КНР рассматривает РФ как приоритетного стратегического партнера. Россия — великая арктическая держава, российская Арктика имеет стратегическое геополитическое и экономическое значение. Решение ни одного арктического вопроса на международной арене не может быть выработано без участия России. В последние годы китайско-российские двусторонние отношения постепенно выходят на уровень всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия, что становится благоприятным политическим фундаментом для развития арктического сотрудничества. Кроме того, в освоении Арктики КНР и РФ взаимодополняемы с точки зрения капитала, технологий и рынка, что является необходимым условием для реализации потенциала сотрудничества на арктическом направлении. Идея китайско-российского арктического сотрудничества завоевывает все большее внимание лидеров и правительств обеих стран, особенно в контексте реализации инициативы «Пояс и путь».

В 2015 г. премьер-министры России и Китая на 20-й ежегодной встрече в совместном коммюнике предложили проект «Ледового шелкового пути» в формате укрепления сотрудничества по использованию Северного морского пути (СМП), развития научных исследований по вопросам арктического судоходства. В 2016 г. в совместном коммюнике по итогам 21-й ежегодной встречи премьер-министров описание инициативы трансформировалось в «исследование перспектив совместного развития транспортного потенциала Северного морского пути». В мае 2017 г. на саммите «Один пояс — Один путь» Президент РФ В. Путин выразил надежду на то, что Китай будет использовать Северный морской путь в контексте сопряжения с инициативой «Пояс и путь». В июле 2017 г. в рамках визита Председателя КНР Си Цзиньпин в Москву стороны предложили следующую формулировку: «развивать сотрудничество в области Северного морского пути, совместно строить [«Ледовый шелковый путь»](https://baike.baidu.com/item/%E5%86%B0%E4%B8%8A%E4%B8%9D%E7%BB%B8%E4%B9%8B%E8%B7%AF/22192827?fr=aladdin). В Белой книге, опубликованной в январе 2018 г., четко прописано, что «Китай будет строить «Ледовый шелковый путь» совместно с Россией и другими заинтересованными странами, опираясь на использование и развитие арктических морских путей».

 Несмотря на активные призывы, на практике арктическое сотрудничество между Россией и Китаем началось только недавно и пока развивается невысокими темпами. Единственный яркий пример практического сотрудничества в экономической сфере — это проект [«Ямал-СПГ»](http://yamallng.ru/project/about/), в будущем к нему может добавиться проект [«Арктика СПГ-2»](http://pro-arctic.ru/08/02/2017/news/25110). Для того чтобы сотрудничество перешло от громких заявлений к практике, необходимо рассмотреть противоречия в понимании арктических вопросов между Россией и Китаем. Взаимное непонимание и недоверие в этой сфере — основное препятствие на начальных этапах сотрудничества.

 Расхождения по вопросам арктической повестки между арктическими и неарктическими странами, в частности между Россией и Китаем, выражаются в следующих аспектах:

* Статус нерегиональных игроков в арктическом диалоге, в частности в связи с так называемой «китайской арктической угрозой»;
* Толкование отдельных положений Конвенции ООН по морскому праву, в частности противоречие между правами и интересами арктических стран и понятием «общего наследия человечества»;
* Неразвитость механизмов управления Арктикой на фоне более явного проявления различных проблем и растущего разнообразия субъектов деятельности.

**Национальная идентичность Китая как «около-арктической страны»**

Для Китая определение национальной идентичности в Арктике — первостепенная задача. В. Конышев и А. Сергунин [выделяют](http://russiancouncil.ru/common/upload/Arctic%20Anthology%20Vol%201-2.pdf) четыре «круга» сотрудничества-соперничества в Арктике: пять «официальных» арктических держав (Россия, США, Канада, Дания, Норвегия); приарктические страны (Исландия, Швеция и Финляндия); международные организации западных стран (НАТО, ЕС, организации стран Северной Европы); неарктические страны, включающие в себя и Китай. В китайских академических кругах принята точка зрения, что статус «неарктической страны» отдаляет Китай от арктических дел и не может в полной мере отразить права и интересы Китая в Арктике[[1]](#endnote-2). В Белой книге четко указано, что Китай — это важнейшая заинтересованная сторона арктической повестки. Китай географически является около-арктической страной, одной из стран, вплотную прилегающих к Северному полярному кругу. Формулирование термина «около-арктическая страна» опирается на ряд предпосылок.

Во-первых, экологическая обстановка в Арктике и ее изменение значительно влияет на климатическую систему и экологическую обстановку в Китае, а также на его экономические интересы в таких сферах, как сельское хозяйство, лесное хозяйство, рыболовство, мореплавание и т.п.

Во-вторых, интересы Китая тесно связаны с межрегиональной и глобальной повесткой в Арктике, в особенности с вопросами изменения климата, научных исследований, использования морских путей сообщения, разведки и добычи полезных ископаемых, безопасности, глобального управления и т.д. Эти вопросы касаются всех государств мира: выживание и развитие всего человечества неотделимы от интересов нерегиональных игроков, в том числе Китая.

В-третьих, Китай, как и другие государства, имеет права и свободы на научные исследования, мореплавание, использование воздушного пространства, рыболовство, прокладку подводных кабелей и трубопроводов, разведку и добычу полезных ископаемых в открытых водах Северного Ледовитого океана, международных районах морского дна и других акваториях согласно Конвенции ООН по морскому праву, Договору о Шпицбергене и другим общепризнанным международным соглашениям.

В-четвертых, как важный член международного сообщества Китай принимает активное участие в определении международного режима и механизма управления в Арктике. В 1996 г. Китай стал членом [Международного арктического научного комитета](https://baike.baidu.com/item/%E5%9B%BD%E9%99%85%E5%8C%97%E6%9E%81%E7%A7%91%E5%AD%A6%E5%A7%94%E5%91%98%E4%BC%9A/6691186?fr=aladdin). В 2005 г. Китай успешно организовал [очередной саммит Научного комитета](http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm), который включал встречи по арктической повестке самого высокого уровня, став первой азиатской страной-организатором саммита. В 2013 г. Китай официально получил статус наблюдателя в [Арктическом совете](https://baike.baidu.com/item/%E5%8C%97%E6%9E%81%E7%90%86%E4%BA%8B%E4%BC%9A/10695058?fr=aladdin).

В-пятых, с 1990-х гг. Китай, используя исследовательское судно «Снежный дракон» и полярную станцию «Хуанхэ», [провел](http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm) в общей сложности 8 научных экспедиций в Северном ледовитом океане и 14 годовых экспедиций на станции Хуанхэ, постепенно выстраивая систему научного наблюдения за полярными водами, ледяным покровом, атмосферой, биосферой, геологическим строением и т.п.

В-шестых, Китай выдвинул инициативы «Экономический пояс Шелкового пути» и «Морской Шелковый путь XXI века», которые могут внести вклад во взаимосвязанность и сотрудничество в сфере устойчивого развития в Арктическом регионе. Китайское финансирование, технологии и рынок могут эффективно способствовать совершенствованию сети СМП и социально-экономическому развитию прибрежных стран.

Китай не имеет прямого географического выхода в Арктику, и термин «около-арктическая страна» может вызвать ошибочные трактовки международного сообщества в духе идей «китайской арктической угрозы», подразумевающей, что Китай пытается захватить арктические природные ресурсы, угрожает суверенитету арктических стран и их экологической безопасности. В этих условиях китайские академические круги предложили инновационные термины для обозначения концепции участия Китая в арктическом диалоге: «созидательный участник»[[2]](#endnote-3) и «поставщик международных общественных благ»[[3]](#endnote-4). Первый подчеркивает инициативность и конструктивность Китая в арктических делах в соответствии с лозунгом «создание более широко признанных международных принципов и терминов, стремление к мирному и взаимовыгодному разрешению споров в духе сотрудничества». Второй термин подразумевает, что предоставление международных общественных благ в недостаточной мере учитывается в системе управления Арктикой, он призван стимулировать арктические страны к активному предоставлению общественных благ, а также дать возможность нерегиональным игрокам участвовать в международном управлении Арктикой.

Китай утвердил [базовые принципы своей арктической политики](http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618203/1618203.htm) на официальном уровне: уважение, сотрудничество, взаимная выгода и устойчивость. «Уважение» включает уважение к суверенитету арктических стран в регионе, включая суверенные права и юрисдикцию; «сотрудничество» означает построение комплексной многоуровневой архитектуры сотрудничества в Арктике; «взаимная выгода» означает, что в арктических делах нужно стремиться к удовлетворению интересов всех заинтересованных сторон, и в каждом из аспектов работы стремиться к гармонии и прогрессу; «устойчивость» подразумевает акцент на охрану окружающей среды, эффективное сочетание человеческой деятельности и разработки природных ресурсов.

Кроме того, управление Арктикой затрагивает проблемы противоречий между добычей природных ресурсов, экологией и социумом. Китай в настоящее время увеличивает финансирование исследований в сфере защиты окружающей среды для повышения уровня технологических инноваций в целях снижения озабоченности арктических стран по экологическим вопросам.

Китай стремится реализовывать свои интересы в регионе через сотрудничество с Россией. Для построения такого сотрудничества необходимо, чтобы оно не противоречило и даже способствовало реализации российских интересов в регионе. В целом, Россия играет ведущую роль в российско-китайских отношениях по арктическим вопросам. В такой ситуации, на какой бы статус в арктических делах ни надеялся Китай, идея «китайской арктической угрозы» не имеет никаких оснований.

**Концепция «общего наследия человечества»**

Различное толкование положений Конвенции ООН по морскому праву приводит к серьезным противоречиям между арктическими и неарктическими странами на концептуальном уровне. Конвенция ООН по морскому праву, которая до сегодняшнего дня остается наиболее всеобъемлющим и общепризнанным международным документом, регулирующим вопросы морского права, — это результат компромисса различных международных сил, в связи с чем в Конвенции есть пробелы, которые повышают вероятность конфликтов в арктических вопросах. К примеру, Конвенция не может разрешить проблему определения внешних границ континентального шельфа Северного Ледовитого океана; она не содержит четких указаний по поводу «остаточных прав» на море (т.е. прав, которые не были напрямую определены законом), что приводит к противостоянию между странами в вопросе распределения прав, обостряющемуся по мере развития морских научных исследований и роста рынка энергоносителей. Значительные сложности создает противоречие между суверенитетом арктических стран и концепцией общего наследия человечества, которое находит конкретное выражение в вопросе разграничения континентального шельфа в Северном Ледовитом океане и проблеме международного статуса арктических морских путей.

Ст. 136 и ст. 137 [Конвенции ООН по морскому праву](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml) определяют, что «Район» (дно морей и океанов и их недра за пределами национальной юрисдикции) и его ресурсы являются общечеловеческим наследием. Ни одно государство не может претендовать на суверенитет или суверенные права над какой-либо частью района или его ресурсов. В связи с этим академические круги предложили составить договор об Арктике по модели Договора об Антарктике 1959 г., и далее на основе этого соглашения принимать отдельные меморандумы по поводу конкретных вопросов каждой из территорий, таким образом создавая сеть соглашений Северного Ледовитого океана[[4]](#endnote-5). Ещё в 2010-2011 гг. китайские эксперты выступили против этой идеи[[5]](#endnote-6). Они продвигают тезис о том, что Арктический регион не похож на Антарктический. Основная особенность Северного Ледовитого океана состоит в том, что он окружен суверенными государствами. Ввиду столкновения интересов и позиций государств использование антарктической модели для создания признаваемого каждым государством механизма управления в обозримой перспективе представляется невозможным.

Именно в связи с требованиями суверенитета стран, окружающих Северный Ледовитый океан, пока представляется невозможным определить район общего наследия человечества. Ст. 76 [Конвенции](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml) гласит, что континентальный шельф прибрежных стран включает все естественные продолжения их континентальных территорий за пределами территориальных вод. Принцип естественного продолжения стал законодательной основой для претензий России на континентальный шельф в Северном Ледовитом океане. С начала XXI в. РФ многократно подавала заявки в Комиссию по границам континентального шельфа, заявляя суверенные права на Ломоносовский и Менделеевский подводные хребты арктического шельфа. К сожалению, [эти заявки отклонялись](http://tass.ru/politika/2653214) с формулировкой «недостаточной научной обоснованности», а также в связи с протестами других арктических стран. Причина в том, что ст. 76 также запрещает препятствовать сообщению между морскими портами или соседними государствами при разделе континентального шельфа. Чтобы обеспечить соответствие критерию «достаточного научного обоснования» и получить согласие заинтересованных стран, необходимы серьезные финансовые, кадровые и технологические вложения. В сложной геополитической обстановке также важно использовать тонкие политические и дипломатические методы.

Существует точка зрения, что позиция «общего наследия человечества», поддерживаемая нерегиональными игроками, противоречит продвигаемой арктическими странами идее суверенитета[[6]](#endnote-7). На самом деле у таких государств-наблюдателей, как Китай и другие нерегиональные игроки, в отличие от геополитических соперников России — США, Канады и других арктических стран — отсутствуют противоречия с Москвой по вопросу разграничения континентального шельфа в Арктике, как и возможность влиять на решение Комиссии по границам континентального шельфа. Китай основывается на положениях Конвенции, с одной стороны, провозглашая Арктику общим наследием человечества, а с другой стороны, уважая суверенитет и суверенные права арктических стран, и считает, что между этими подходами нет противоречия.

Кроме того, сегодня интересы Китая в Арктике концентрируются в экономической сфере: для Пекина Арктика — это дополнительный межконтинентальный транспортный путь, а также стратегический район добычи энергоресурсов в сотрудничестве с зарубежными государствами, на территории которых они расположены. [Согласно исследованию Геологического управления США](http://pro-arctic.ru/28/05/2013/resources/3516), большая часть запасов углеводородов в Арктике приходится на особые экономические зоны прибрежных стран. Кроме того, учитывая ухудшающуюся экологическую обстановку и текущий уровень развития технологий, в кратко- и среднесрочной перспективе ресурсы территорий вокруг Северного полюса не имеют потенциала добычи. Именно поэтому Китай и другие нерегиональные игроки рассматривают вопрос разграничения арктического шельфа как в определенном смысле символический.

Еще один важный аспект общего наследия человечества — это свободное прохождение судов в Арктике или транснационализация арктического судоходства. С 1979 г., когда администрация Картера впервые начала осуществлять [Программу свободной навигации](http://xuewen.cnki.net/CJFD-SHGC201509017.html), США продолжают реализовывать ее принципы, заявляя, что арктическое судоходство должно осуществляться согласно ст. 8 и ст. 38 [Конвенции](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml), у иностранных судов должно быть право мирного прохода через территориальное море прибрежных стран, а также право транзитного прохода через проливы, используемые для международного судоходства. В то же время Россия и Канада постоянно заявляют, что северо-восточные и северо-западные участки океана являются историческими водами и должны относиться к внутренним водам по принципу прямой исходной линии[[7]](#endnote-8). Обе страны, опираясь на ст. 234 [Конвенции](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml) о покрытых льдом районах, выпускают разрешения на проход судов, оказывают услуги по проводке судов и устанавливают достаточно высокие экологические стандарты судоходства, усиливая собственный контроль над морскими путями с точки зрения международной практики. Таким образом, правовой статус арктических морских путей до сих пор является предметом дискуссий.

Согласно докладу секретариата ООН 1962 г. «Юридический режим исторических вод, включая исторические заливы»[[8]](#endnote-9), чтобы водная территория была признана исторической, она должна отвечать нескольким критериям. Международное академическое сообщество признает, что отнесение Северного морского пути к российским внутренним водам не является спорным вопросом[[9]](#endnote-10), поскольку с советского периода и по сегодняшний день Россия осуществляет постоянное и последовательное управление Северным морским путем. В стране действует целый ряд внутренних законодательных актов и институтов управления СМП. Ст. 7 [Конвенции](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/lawsea.shtml) подчеркивает, что при проведении прямых исходных линий не допускается сколько-нибудь заметных отклонений от общего направления берега, а участки моря, лежащие с внутренней стороны этих линий, должны быть достаточно тесно связаны с береговой территорией, чтобы на них мог быть распространен режим внутренних вод. Исходя из этих критериев, некоторые ученые сомневаются в логичности того, что острова Новая Земля и Северная Земля, а также Новосибирские острова относятся к категории внутренних вод, устанавливаемой Россией на основе прямой исходной линии[[10]](#endnote-11). Китайские специалисты считают, что для РФ в вопросе определения международного правового статуса Северного морского пути аргумент «исторических вод» более убедителен, чем принцип прямой исходной линии[[11]](#endnote-12).

Что касается ст. 234 Конвенции, китайские ученые считают, что прибрежные страны могут создавать и использовать системы и механизмы управления покрытыми льдом территориями, если они не противоречат международному праву, чтобы ограничивать загрязнение территории специально отведенными зонами хозяйствования21. Таким образом, Россия имеет право принимать законодательные акты для управления Северным морским путем — это не является нарушением международного права. В настоящий момент Россия, опираясь [на внутреннее законодательство](http://russiancouncil.ru/upload/NorthernSeaRoute-Policybrief9-ru.pdf), взимает с иностранных судов сборы за ледокольную и ледовую лоцманскую проводку, причем их размер зависит от водоизмещения, ледового класса и других критериев. Кроме того, место и время выхода ледокольного судна для проводки обговаривается обеими сторонами. Ряд китайских исследователей ставят вопрос о том, являются ли пошлины одинаковыми для российских и иностранных судов — если пошлины различны, то внутреннее законодательство является дискриминационным. В то же время российские исследователи выражают обеспокоенность в связи с тем, как КНР будет толковать ст. 234 по мере усиления глобального потепления и сокращения ледового покрова Арктики21. Это не столько вопрос времени, сколько вопрос выбранной Китаем линии арктических интересов.

**Позиции по вопросу модели управления Арктикой**

В настоящее время правовая система управления Арктикой включает Конвенцию ООН по морскому праву, [Рамочную конвенцию ООН об изменении климата](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml), [Конвенцию о биологическом разнообразии](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml), а также региональные соглашения на уровне Арктического совета, Совета Баренцева/Евроарктического региона, а также принципы судоходства, внедряемые Международной морской организацией и т.п. Тем не менее, по мере того как многие вопросы арктической повестки становятся более актуальными, а субъекты и виды деятельности в Арктике — более разнообразными, эта правовая система все менее соответствует целям благоприятной арктической политики.

Китайские исследователи активно изучают Арктический совет как региональную организацию. С 2009 г. его институционализация и правовое оформление постоянно ускоряется, и Совет постепенно трансформируется из форума высокого уровня для согласования политики между правительствами в институт, определяющий политику. Несмотря на этого, сегодня компетенция Арктического совета не соответствует задачам борьбы с существующим вызовами. Широкий круг вопросов, стоящих на повестке Совета, противоречит ограниченному мандату организации. В 1996 г. восемь арктических стран приняли [Оттавскую декларацию](http://docs.cntd.ru/document/901880137) об учреждении Арктического совета, мандат которого ограничивался двумя сферами: защита окружающей среды и устойчивое развитие. Тем не менее в текущих условиях Арктический совет сталкивается со многими вызовами, которые усложняют повестку и делают ее более разнородной по сравнению с тем, какой она была задумана более 20 лет назад. Эти проблемы включают увеличение объема морских перевозок, туризм, добычу полезных ископаемых, проблемы рыболовецкой отрасли, защиту коренных народов, санитарно-эпидемиологические вопросы и т.п. Арктический совет далеко не всегда справляется с этой усложнившейся реальностью в связи с целым рядом причин. К примеру, первые несколько десятков лет его секретариат и сотрудники менялись с каждой сменой председательствующий страны, а бюджет ограничивался взносами стран-участниц, что ограничивало возможности реализации компетенций Совета. Место арктических вопросов в политической повестке каждой из восьми арктических стран различалось, и в ходе каждого председательства Арктический совет концентрировался именно на проблемах государства - текущего председателя, что приводило к отсутствию преемственности.

Идея «регионального самоуправления» в основном опирается на эксклюзивность. Региональное самоуправление в случае Арктического совета означает, что каждая из стран региона ищет собственную выгоду, что в итоге стимулирует общее развитие. Конечная цель — получение широкого спектра особых прав и реализация общих интересов. Эта идея проявляется на практике на двух уровнях: организационном и двухстороннем. На организационном уровне во время учреждения Арктического совета его основным принципом было объявлено развитие сотрудничества, координации и взаимодействия арктических стран. В принятой пятью арктическими странами в 2008 г. [Илулиссатской декларации](http://communitarian.ru/posts/arktika_i_antarktika/borba_za_arktiku_02072014) указано, что создание еще одного широко признаваемого международного механизма для управления Северным Ледовитым океаном не представляется целесообразным, и правовой режим Конвенции ООН по морскому праву представляет собой стабильную базу для эффективного управления. Суверенные права на континентальный шельф также должны быть урегулированы в рамках существующих правовых структур. Арктические страны также ведут переговоры по спорным вопросам разграничения специальных экономических зон и внешнего континентального шельфа на двустороннем уровне. Так, в 2010 г. между Королевством Норвегия и Российской Федерацией был подписан [договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане](http://www.kremlin.ru/supplement/707), разрешивший споры относительно разграничения акваторий двух стран, проблемы совместного рыболовства и добычи энергоресурсов, что заложило основу для благоприятной арктической политики. Эти практические результаты во многом помогли устранить существующие зоны напряженности в Арктике.

Однако курс на подобное региональное самоуправление означает высокую степень авторитарности(authority), что выражается в механизме расширения и разграничения компетенций в Совете. В 2011 г. в ходе сессии Арктического совета была подписана [Нуукская декларация](http://pro-arctic.ru/11/10/2012/legislation/741), повысившая требования к претендентам на статус наблюдателя в Совете. Претенденты должны признавать суверенитет и суверенные права арктических стран в Арктическом регионе, а также применимость всеобъемлющего правового режима Северного Ледовитого океана, отраженного в Конвенции ООН по морскому праву. Это означает, что нерегиональные игроки, которые хотят участвовать в работе Арктического совета, должны признавать требования национального права арктических стран. Кроме того, страны-наблюдатели на встречах министров не имеют права голоса, они могут озвучивать свое мнение или предлагать письменные заявления на различных заседаниях только как приглашенные участники по согласованию с председателем Совета, в порядке очереди после предложений государств-членов и постоянных участников. Права и обязанности стран-наблюдателей в Арктическом совете в определенной степени не сбалансированы. Китайские ученые традиционно считают, что арктические страны стремятся ограничить права нерегиональных игроков в Арктическом совете и региональное самоуправление строится на идее исключительности[[12]](#endnote-13).

Статус страны-наблюдателя — это первый шаг нерегиональных игроков к участию в Арктическом совете, который дает признание и возможность вносить предложения. Такой статус не вносит изменений в существующую ситуацию, когда нерегиональные игроки остаются на периферии арктической повестки. Участие стран Азии и Европейского Союза в Арктическом совете может ослабить политическое влияние арктических стран в регионе. Так, если большое количество азиатских и европейских стран получат статус наблюдателей, их число значительно превысит количество постоянных членов, что приведет к изменению структуры и распределения ролей в Совете. Именно в связи с этими факторами арктические страны повышают уровень критериев, необходимых для статуса наблюдателя. В таком случае, если институционализация Арктического совета изначально предполагает эксклюзивность, то для чего необходимо расширение? Китайские ученые отмечают, что расширение Совета связано с экономическим развитием Арктики, которому требуется конкретные участники и принципы действия. Это также объясняет, почему при разработке структуры Совета была заложена возможность присвоения статуса наблюдателя или постоянного участника для организаций коренных народов и нерегиональных стран. Участие нерегиональных стран в определенной степени означает, что они признают главенствующую роль арктических стран в регионе, но в то же время демонстрирует многовекторность и открытость Совета, что повышает геополитический вес организации в целом.

Сейчас в Арктике происходят масштабные изменения, и это естественным образом способствует постоянному совершенствованию механизмов управления в регионе. В этом процессе вопрос распределения полномочий между арктическими и нерегиональными странами становится острой проблемой. Позиции китайских ученых по вопросу модели управления Арктикой можно разделить на три группы.

Первая позиция представлена точкой зрения профессора Го Пэйцина, который предлагает укрепить существующие механизмы управления, способствовать их институционализации и расширению сети. Подчеркивается, что до того как будут созданы зрелые механизмы в отдельных вопросах и областях, инициативы по созданию нового комплексного механизма управления нецелесообразны[[13]](#endnote-14). Согласно этой точке зрения, Арктический совет должен трансформироваться от межправительственного форума высокого уровня, который способствует согласованию политического курса, к полноценной международной организации, которая устанавливает курс. Необходимо сфокусироваться на вопросах повестки дня и разрешении конкретных проблем. Параллельно необходимо постепенно совершенствовать существующую международную правовую основу управление Арктикой, определять права и интересы государств и негосударственных акторов в регионе[[14]](#endnote-15).

Вторая группа экспертов предлагает создать модель «синергетического управления»[[15]](#endnote-16), которое отличается от «совместного управления». Сторонники этой модели считают, что в первом подходе отсутствует системный взгляд на Арктику как единый организм, что препятствует всеобъемлющему рассмотрению проблем на макроуровне. Синергетическое управление Арктикой предполагает совместное участие различных субъектов и эффективное взаимодействие существующих механизмов, при этом Арктический совет выступает как площадка, повышающая общую ценность государств и международное признание соглашения, а также реализующая синергетические эффекты арктического сотрудничества. С другой стороны, сторонники первой позиции считают, что представители второй группы недостаточно учитывают правовые аспекты и перспективы реализации конкретного подхода, поскольку между существующими законодательными актами нет прямой связи, в некоторых случаях между ними наблюдаются противоречия и даже конфликты.

Противоречия между первой и второй позициями привели к появлению третьего подхода, основанного на понятии многоуровневых систем управления[[16]](#endnote-17). Он предполагает, что управление Арктикой осуществляется уже не в эпоху национальных государств, а в эпоху диверсификации субъектов, объектов и методов. Для обеспечения широкого участия различных сторон и урегулирования их интересов, необходимо подходить к арктическим вопросам на трех уровнях международного права: уровнях государств, местных правительств и негосударственных акторов, устанавливая основанную на взаимном влиянии и сдерживании многоуровневую модель управления. Таким образом, управление Арктикой должно двигаться к упорядочиванию, механизмы управления — к институционализации, а модель управления — к частичной открытости. Когда затрагиваются такие чувствительные вопросы, как суверенитет и безопасность, арктические страны выбирают закрытую модель, но во многих сферах, затрагивающих глобальные интересы, необходимо постепенно переходить к открытой модели.

С точки зрения геополитики Россия занимает в Арктике особое место — она является единственной «незападной» арктической державой. Заинтересованность России в том, чтобы предоставить доступ к Арктике своим соседям, в том числе восточному соседу, зависит не только от экономической выгоды, но и от политических отношений. В связи с этим, по мере формирования механизмов управления Арктикой, РФ по сравнению с другими арктическими странами в большей степени необходимо уравновешивать интересы региональных и нерегиональных игроков.

**Пути развития российско-китайского арктического взаимодействия**

А. Загорский считает25, что различия в позициях России и Китая не являются отражением непреодолимых глубинных противоречий между ними. Они носят вполне конкретный характер и могут быть разрешены на основе признания того факта, что неарктические государства также имеют в Арктике права и законные интересы, вытекающие из норм международного морского права. Основа для будущего российско-китайского сотрудничества в Арктике — это взаимный интерес, а предпосылкой реализации интереса выступает взаимное доверие. Для того, чтобы преодолеть разногласия и построить сотрудничество, необходимо искать пути практической реализации интересов.

На глобальном уровне Россия и Китай должны координировать свою деятельность по созданию механизма правового регулирования по таким вопросам глобальной повестки, как окружающая среда, изменение климата, международное морское право, рыболовство в нейтральных водах, противодействие терроризму на море и т.д. Необходимо в рамках соответствующих международных площадок продвигать инициативы по энергосбережению, снижению выбросов, развитию низкоэмиссионной зелёной энергетики; брать на себя ответственность по противодействию глобальному изменению климата, соответствующую статусу влиятельного международного игрока; укреплять международное сотрудничество в сфере морских технологий, снижать загрязнение окружающей среды от судоходства; активно участвовать в переговорах по вопросам управления рыболовством в нейтральных водах Северного Ледовитого океана; управлять рыбными ресурсами на основе действующих международных соглашений.

На региональном уровне Россия и Китай должны усилить политическое сотрудничество в рамках существующих региональных механизмов. Китай должен выполнять все обязательства, принятые на себя в качестве государства-наблюдателя в Арктическом совете: направлять специалистов для поддержки работы в рабочих и особых группах Совета, выполнять условия принятых на площадке Арктического совета Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике, Соглашения о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике, Соглашения по укреплению международного арктического научного сотрудничества. Кроме того, такие площадки, как Шанхайская организация сотрудничества и БРИКС, также могут стать платформами для развития арктического сотрудничества между двумя странами.

На двухстороннем уровне Россия и Китай должны активно продвигать арктическое сотрудничество в самых разных сферах. С 2013 г. правительства двух стран на регулярной основе осуществляют диалог по арктическим вопросам. Профильные министерства, научно-исследовательские институты и центры, общественные организации должны также обсуждать вопросы модели сотрудничества и российско-китайской арктической повестки. В рамках сопряжения инициативы «Пояс и путь» и Евразийского экономического союза важно поддерживать прозрачность законодательной политики по строительству Ледового шелкового пути, ее ориентацию на безопасность окружающей среды, инвестиции, обмен человеческим капиталом. Сегодня практическое значение имеют укрепление научно-технического сотрудничества, совместное освоение нефтегазовых ресурсов, благоприятный режим прохода судов.

1. Ван Синьхэ. Гоцзя лии шицзяо ся дэ чжунго бэйцзи шэньфэнь [Арктическая идентичность Китая с точки зрения национальных интересов] // Тай пин ян сюэбао. 2013, № 5. [↑](#endnote-ref-2)
2. Ван Ичжоу. Чуанцзао син цзежу чжунго вайцзяо синь цюйсян [Созидательное участие: Новая дипломатическая ориентация Китая]. Бэйцзин дасюэ чубань шэ. 2011. [↑](#endnote-ref-3)
3. Дин хуан, Чжао ниннин. Бэйцзи чжили юй чжунго цаньюй цзиюй гоцзи гунгунпинь лилунь дэ фэньси [Управление Арктикой и участие Китая – анализ на основе теории международных общественных благ]. Ухань дасюэ сюэбао. 2014, № 3. [↑](#endnote-ref-4)
4. S. Duyck. Drawing Lessons for Arctic Governance from the Antarctic Treaty System // Social Science Electronic Publishing. 2011, No. 3(1). [↑](#endnote-ref-5)
5. Чэн Баочжи. Бэйцзи чжили цзичжи дэ гоуцзянь юй ваньшань [Построение и совершенствование механизма управления Арктикой] // Гоцзи гуаньча. 2011, No. 4. [↑](#endnote-ref-6)
6. Журавель В.П. Китай, Республика Корея, Япония в Арктике: политика, экономика, безопасность. Арктика и Север. 2016, № 24. [↑](#endnote-ref-7)
7. Байерз М. Правовой статус северо-западного прохода и арктический суверенитет Канады: прошлое, настоящее, желаемое будущее // Вестник МГУ. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011, № 2. [↑](#endnote-ref-8)
8. Вылегжанин А. Международно-правовая квалификация морских районов в качестве исторических вод. М.: Москва. 2012. [↑](#endnote-ref-9)
9. Christopher C. Joyner. The Legal Regime for the Arctic Ocean, Florida State University – Journal of Transnational Law and Policy. 2009, vol. 18, no 2. [↑](#endnote-ref-10)
10. Чжоу Хунцзюнь, Цянь Юэцзяо. Элосы дуй дунбэй хандао шуйюй хэ хайся дэ цюаньли чжучжан цзи чжэни [Притязания России на акватории и заливы Северо-восточного прохода и споры вокруг них] // Гоцзи чжаньван. 2012, № 1. [↑](#endnote-ref-11)
11. Дай Цзунхань. Ю ляньхэго хайян фа гунюэ цзяньши бэйцзи хандао фалу чжэндуань [Рассмотрение правовых споров Арктического водного пути с точки зрения Конвенции ООН по морскому праву] // Бицзяо фа яньцзю. 2013, № 6. [↑](#endnote-ref-12)
12. Сяо Ян. Пайта син кайфан бэйцзи лишихуй дэ мэньло чжуи лоцзи [Открытость с исключительностью: «доктрина Монро» Арктического совета] // Тайпиньян сюэбао. 2014, том 22, № 9. [↑](#endnote-ref-13)
13. Го Пэйцин, Сунь Кай. Бэйцзи лишихуй дэ нукэ бяочжунь хэ чжунго дэ бэйцзи цаньюй чжи лу [«Стандарт Нуук» Арктического совета и китайский путь в арктические дела] // Шицзе чжэнчжи юй цзинцзи. 2013, № 12. [↑](#endnote-ref-14)
14. Сун Лилэй. Бэйцзи чжили юй чжунго дэ бэйцзи чжэнцэ [Управление Арктикой и арктическая политика Китая] // Говай лилунь дунтай. 2015, № 8. [↑](#endnote-ref-15)
15. Лу Цзин. Бэйцзи чжили куньцзин юй сетун чжили луцзин таньси [Дилемма управления Арктикой и путь синергетического управления] // Гоцзи вэньти яньцзю. 2016, № 6. [↑](#endnote-ref-16)
16. Сунь Кай. Цзичжи бяньцянь дуоцэн чжили юй бэйцзи чжили дэ вэйлай [Изменения механизма, многоуровневое управление и будущее управления Арктикой] // Вайцзяо сюэюань сюэбао. 2017, № 3. [↑](#endnote-ref-17)