

---

---

**АРКТИКА:  
НОВЫЙ РЕГИОН МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ**

---

---

## **КИТАЙ ПРИНИМАЕТ УСЛОВИЯ В АРКТИКЕ**

© 2019 г. А. Загорский

*ЗАГОРСКИЙ Андрей Владимирович, кандидат исторических наук,  
ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, Россия, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (zagorskiandrei@gmail.com).*

Статья поступила в редакцию 01.04.2019.

В статье анализируется Белая книга политики Китая в Арктике. Ее положения свидетельствуют о готовности Пекина принять сформулированные арктическими странами условия его участия в деятельности в регионе. Общим знаменателем баланса интересов всех сторон выступают нормы международного морского права. Признавая суверенитет и суверенные права прибрежных стран и принимая сложившуюся систему международного регулирования в Арктике, Китай рассчитывает на признание его прав и не стремится к изменению статус-кво в регионе. Однако Белая книга вызвала неоднозначную международную реакцию. Она не прояснила, в частности, позицию Пекина по вопросам международного судоходства в регионе. Это подчеркивает необходимость продолжения диалога для дальнейшего уточнения баланса интересов участников арктической деятельности.

**Ключевые слова:** Арктика, Китай, Россия, управление Арктикой, судоходство, безопасность.

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2019-63-7-76-83

В 2018 г. Государственный совет Китайской Народной Республики (КНР) представил Белую книгу политики страны в Арктике [1]. Китай дольше других наблюдателей Арктического совета (АС) не публиковал документы своего стратегического планирования в отношении региона<sup>1</sup>. Обнародование этого документа обозначило важный рубеж в международной и внутрикитайской дискуссии по арктической политике страны. Белая книга была одновременно опубликована на китайском и английском языках. Пекин дает в ней ответы на обращенные к нему в международной дискуссии вопросы [2, р. 1]. В то же время принятие этого документа подвело черту под внутрикитайской дискуссией, развернувшейся после того как в 2011 г. арктические страны сформулировали критерии (читай — условия) принятия наблюдателей в Арктический совет [3, pp. 50-51].

Согласно критериям, наблюдатели должны принимать и поддерживать цели АС; не должны оспаривать суверенитет, суверенные права и юрисдикцию арктических государств; признать, что международное регулирование в Северном Ледовитом океане (СЛО) осуществляется на основе норм международного морского права — Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее — Конвенция) и не предполагает разработку глобального соглашения по примеру Договора об Антарктике; уважать ценности, интересы, культуру и традиции коренных народов и других жителей Арктики. Наблюдатели должны подтвердить наличие у них интересов в регионе, компетенций, имеющих от-

ношение к работе АС, и представлять интересы региона в глобальных международных организациях.

В 2013 г. эти критерии были включены в правила процедуры АС, которые жестко регламентируют участие наблюдателей в его работе — в основном во вспомогательных органах, где они могут высказываться по обсуждаемым вопросам “по усмотрению председательствующего”. На заседаниях на уровне министров они могут представлять только письменные заявления. Предлагать какие-либо проекты наблюдатели могут только через арктические государства или постоянных участников (организации коренных народов) АС, а их финансовый вклад в проекты не должен превышать вклад государств-членов. Кандидаты на статус наблюдателя должны письменно подтвердить свое согласие со сформулированными в критериях требованиями, регулярно информировать Совет о своей, имеющей значение для АС, деятельности и раз в четыре года подтверждать заинтересованность в его работе. Наблюдатели могут быть лишены этого статуса, если их деятельность идет вразрез с учредительной декларацией АС и правилами процедуры [4, сс. 8, 12].

В 2013 г., вступая в ряды наблюдателей АС, Пекин подписался под этими условиями, а его официальные представители и до, и после этого неоднократно подчеркивали совместимость с ними целей и принципов арктической политики страны [5; 6; 7]. Тем не менее эти жесткие требования не вызвали энтузиазма в Китае, стремившемся повысить свой статус в АС. Здесь продолжалась дискуссия [2, р. 4; 8, pp. 29-33], часть участников которой считали, что предлагаемые условия не соответствуют международному статусу КНР. Высказывались

---

<sup>1</sup> До настоящего времени такие документы не приняли только Индия и Сингапур.

разные тезисы — от необходимости “интернационализации” региона путем заключения глобального соглашения по Арктике до оформления особой роли Китая в регионе каким-либо иным способом, с тем чтобы за страной признавалась роль не просто “исполнителя” установленных арктическими странами правил (“*norm taker*”), а — полноправного участника их формулирования (“*norm maker*”) [2, р. 3; 9, сс. 19-20; 10].

Публикация Белой книги вызвала неоднозначную реакцию в мире [11; 12; 13; 14, pp. 63-71], что свидетельствует о необходимости продолжения диалога арктических и неарктических стран. Этапное же значение Белой книги, с нашей точки зрения, заключается в том, что ее положения по существу означают **принятие Пекином сформулированных арктическими странами в 2011 г. условий.**

### ОКОЛОАРКТИЧЕСКАЯ ДЕРЖАВА

Исходя из географической близости страны к региону, Китай определяется в Белой книге как “околоарктическая” держава, [1, pp. 2-3]. Использование этого термина призвано подчеркнуть легитимность интереса Пекина к Арктике, наличие у него прав на осуществление здесь деятельности и на участие в “управлении” регионом. Этой же цели служат другие традиционные аргументы: участие КНР с 1925 г. в Договоре о Шпицбергене; необходимость изучения влияния на климат страны изменений в Арктике, ведущих к повышению уровня Мирового океана, сезонным паводкам, негативно сказывающимся на сельском хозяйстве; вклад Китая в научные исследования — участие с 1996 г. в Международном арктическом научном комитете, организация с 1999 г. восьми научных экспедиций, открытие на Шпицбергене в 2004 г. научной станции “Желтая река”. Утверждается также, что по мере расширения экономической деятельности Арктика утрачивает сугубо региональное и приобретает международное или даже глобальное значение [1, pp. 2-4].

Некоторые из этих аргументов вызывают удивление. Ведь таяние дрейфующего *морского* льда в Арктике не сказывается на уровне Мирового океана. На него влияет таяние ледников, но не только Гренландии, но и Гималаев, и Тибета, где берут начало великие китайские реки. Именно таяние последних усиливает их половодье. Изменение арктического климата, безусловно, влияет на климат Китая [15, р. 52], однако само оно является следствием, а не причиной глобального потепления [8, р. 64]. Поэтому вклад КНР в торможение разогрева Арктики заключается прежде всего в сокращении собственных выбросов парниковых газов и поллютантов, а соответствующие обязательства государств регулируются не столько региональными,

сколько глобальными соглашениями [15, pp. 39-43].

Не выглядят убедительными и ссылки на участие в Договоре о Шпицбергене. Вытекающие из него права Китая имеют ограниченные географические пределы и не могут служить для обоснования прав в Арктике в целом. К тому же ни о какой исключительности здесь речь не идет: права КНР на архипелаге ничем не отличаются от прав других 42 участников Договора, среди которых такие далеко не “околоарктические” страны как, Афганистан, Аргентина, Венесуэла, Доминиканская Республика, Египет, Новая Зеландия, Саудовская Аравия, Чили, Южная Африка [16]. С точки же зрения географии, у Южной Кореи или Японии не меньше оснований считать себя “околоарктическими”. Да и пальма первенства в изобретении этого термина (“ближайший сосед” региона) принадлежит не Китаю, а Великобритании [17].

Но тезис об “околоарктической” державе появился не на пустом месте. Это — реакция Пекина на концепцию “арктической исключительности”, отражающую стремление государств региона ограничить, если не исключить участие третьих стран в его делах [18, pp. 6-8; 19, pp. 3-4], а также на ту настороженность, с которой столкнулась страна, добиваясь статуса наблюдателя в АС [8, pp. 49-54]. Хотя представления о “китайской угрозе” в Арктике, как правило, весьма расплывчаты, в мире сложился устойчивый стереотип, согласно которому Китай считается “ревизионистской” державой, а его участие в делах региона ведет к нарушению сложившегося статус-кво [20, р. 117; 14, pp. 56-57; 15, pp. 33, 52].

При этом деятельность, осуществляемая Китаем в Арктике, мало чем отличается от деятельности других государств — наблюдателей АС. Индия, Южная Корея и Япония, будучи участниками Договора о Шпицбергене, также создали на архипелаге свои научные станции, проводят арктические экспедиции, проявляют интерес к экономической стороне [9; 21; 22]. Все они, так или иначе, ставят вопрос о своем участии в “управлении Арктикой”. Однако их политика не воспринимается в регионе как фактор риска, а если и воспринимается — то не в такой степени, как китайская.

### ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ

Ключевой тезис Белой книги сводится к тому, что не только арктические, но и неарктические государства имеют в регионе права и обязанности. Поэтому **главная задача заключается в согласовании баланса интересов различных государств, проявляющих интерес к региону.** Для подкрепления этого тезиса Пекину не требуются ссылки на Договор

о Шпицбергене или позиционирование в качестве “околоарктической” державы. Права арктических и неарктических государств в Арктике в достаточной мере регулируются нормами общего международного права.

В Белой книге дается их последовательный анализ, исходя из положений Конвенции. В документе констатируется, что арктический регион включает как сухопутные, так и морские пространства. На сухопутные территории распространяется суверенитет прибрежных государств, а морские пространства дифференцируются в зависимости от их правового статуса и режима. На внутренние воды и территориальное море распространяется суверенитет прибрежных стран. Им принадлежат суверенные права на определенные виды морепользования в 200-мильных исключительных экономических зонах (ИЭЗ) и на континентальном шельфе. Но за пределами действия их юрисдикции в СЛО находятся открытое море и Район — дно океана и его недра, ресурсы которых считаются общим наследием человечества [1, pp. 1-2].

Одновременно в Пекине констатируют, что государства, не имеющие территорий в Арктике, обладают в открытом море правами на проведение научных исследований, осуществление судоходства, полетов в воздушном пространстве, на промысел биологических ресурсов, прокладку кабелей и трубопроводов, разведку и эксплуатацию минеральных ресурсов Района [1, pp. 2, 3], а в процессе осуществления своих прав все государства обязаны проводить ответственную политику, обеспечивающую устойчивое развитие региона, сохранение экосистем, принимать во внимание интересы коренного населения [1, pp. 7, 9].

Китай не оспаривает суверенитет и суверенные права прибрежных стран в районах, на которые распространяется их юрисдикция [1, pp. 5, 7-9]. В то же время он исходит из того, что арктические государства признают и будут уважать его права на осуществление различных видов деятельности в Арктике: «“Уважение” — ключевая основа участия Китая в арктических делах. Уважение должно быть взаимным. Это означает, что всем государствам необходимо соблюдать международные договоры, такие как Устав ООН, Конвенция ООН по морскому праву и нормы общего международного права. Они должны уважать суверенитет, суверенные права и юрисдикцию арктических государств в регионе, традиции и культуру коренных народов, а также права и свободы неарктических государств в том, что касается осуществления ими деятельности в этом регионе в соответствии с [международным] правом, и уважать общие интересы международного сообщества в Арктике» (курсив мой. — А.З.) [1, pp. 4-5].

Это ключевое положение Белой книги не противоречит позиции арктических стран и является важной отправной точкой для определения баланса между “особой ролью и ответственностью прибрежных государств за будущее региона” и “интересами как прибрежных, так и других государств” в регионе [23]. Несмотря на особую ответственность арктических стран, их юрисдикция имеет здесь границы. В 2008 г. в Илулиссатской декларации министры иностранных дел пяти прибрежных государств (Дания, Канада, Норвегия, Россия и США) констатировали, что арктические страны осуществляют суверенитет, суверенные права и юрисдикцию над “значительными”, но не над всеми “районами Северного Ледовитого океана”. В этой связи они подчеркнули, что применяемая в отношении СЛО обширная международно-правовая база обеспечивает “прочную основу для ответственного управления пространствами этого океана пятью прибрежными государствами и другими пользователями” (курсив мой. — А.З.) [24].

Согласие с тем, что все вопросы международного регулирования в Арктике должны решаться на основе норм Конвенции, имеет важное следствие. В Белой книге констатируется отсутствие “единого, всеобъемлющего договора”, регулирующего все аспекты деятельности в морской Арктике [1, pp. 1-2]. Данное положение не просто созвучно позиции прибрежных государств, которые не видят “необходимости в разработке нового всеобъемлющего международно-правового режима для управления Северным Ледовитым океаном” [24]. Оно важно на фоне подпитываемых публикациями ряда китайских авторов [9, с. 19; 25] опасений по поводу того, что подлинной целью китайской политики является “интернационализация” Арктики путем заключения некоего глобального соглашения. Такие опасения не находят подтверждения в Белой книге, которая предполагает определение баланса интересов заинтересованных государств на основе Конвенции [1, p. 8].

Эти положения позволяют говорить о готовности Китая принять сформулированные в 2011 г. условия арктических стран. Они устраивают Пекин, поскольку при этом признаются его права в морской Арктике в районах, расположенных за пределами юрисдикции прибрежных стран. Хотя воспользоваться большинством этих прав пока либо сложно, либо невозможно, это — больше, чем эфемерная перспектива подписания глобального договора. Если же права Китая признаются арктическими государствами, у него нет необходимости нарушать сложившийся здесь статус-кво и оспаривать “особую роль и ответственность прибрежных государств”. Так выглядит баланс интересов, подразумеваемый в Белой книге [13, p. 3].

Однако это — самый общий баланс интересов, не означающий отсутствие различий в интерпретации конкретных норм международного морского права. **В ряде областей еще только предстоит уточнить баланс конкретных интересов региональных и нерегиональных государств.** Так, в Белой книге не расставлены точки над “i” в том, что касается позиции Пекина в отношении международного судоходства в Арктике. В документе лишь говорится, что “Китай признает законодательные, исполнительные и судебные полномочия арктических стран в водах, на которые распространяется их юрисдикция”, подчеркивая при этом, что в соответствии с Конвенцией в регионе должна быть обеспечена свобода судоходства [1, р. 8]. При этом не оговаривается, на какие морские пространства в Арктике, с точки зрения Пекина, распространяется юрисдикция прибрежных стран, а на какие — нет [13, pp. 4-5].

Не секрет, что многие в Китае считают правила плавания по российскому Северному морскому пути (СМП) и канадскому Северо-Западному проходу (СЗП) избыточными [2, р. 9; 8, pp. 34-35], выходящими за рамки ст. 234 Конвенции, позволяющей прибрежным государствам принимать и обеспечивать соблюдение в пределах их ИЭЗ особых правил судоходства в районах, в течение большей части года покрытых льдом<sup>2</sup>. Во всех случаях, совершая в последние годы плавание по СМП или СЗП, суда под флагом КНР соблюдали требования российского и канадского законодательства. Однако неудовлетворенность остается.

Китай также никогда не высказывал свою позицию относительно правового статуса и режима вод Канадского архипелага и проливов на трассах СМП, включенных Канадой и Россией в их внутренние воды. Надо полагать, что по мере развития международного судоходства в Арктике Пекин окажется на стороне стран, которые отстаивают свободу судоходства. Но по эти вопросам сохраняются разногласия между самими арктическими государствами, и Китай пока предпочитает держаться в стороне от их споров, не поддерживая и не оспаривая позиции ни одной из сторон [20, р. 123].

## УПРАВЛЕНИЕ АРКТИКОЙ

Намерение Пекина активно участвовать в управлении Арктикой [1, р. 4] (в принятии решений, которыми регулируются различные виды

<sup>2</sup> В соответствии с нормами международного морского права в исключительной экономической зоне за пределами территориального моря (12 морских миль), как и в других районах открытого моря, применяется принцип свободы судоходства. “Арктическая” ст. 234 допускает исключение из этого правила, которым пользуются Канада и Россия, однако не изменяет правовой режим этих вод.

деятельности) вызывает не меньший резонанс, чем деятельность Китая в регионе [14, pp. 55-57; 19, pp. 3-4]. Этот резонанс усиливается публикациями китайских авторов, в которых предлагается перенести центр тяжести принятия решений по арктической повестке дня с регионального на глобальный уровень [25] или утверждается, что Китай уже превратился из страны “следующей существующим правилам” (*rule consumer*), в страну, “устанавливающую правила” (*rule maker*) в регионе [10].

Однако положения Белой книги и деятельность Китая не дают оснований для подобной интерпретации его политики. Изложенное в документе понимание механизмов международного регулирования в Арктике и участия в них Пекина вписано в “субсидиарный” подход, которого придерживаются арктические государства. В пределах их юрисдикции соответствующая деятельность регулируется национальным законодательством. Требуемые более широкого подхода трансграничные вопросы становятся предметом региональных договоренностей. Вопросы же, выходящие за пределы национальной юрисдикции членом АС, выносятся на рассмотрение международных организаций более широкого состава, таких как Международная морская организация (ИМО).

В Белой книге подчеркивается, что “Китай поддерживает существующую систему управления Арктикой”, то есть не стремится к ее ревизии, и “играет конструктивную роль в принятии, толковании, применении и развитии применимых в Арктике международных норм” (выделено мной. — А.З.) [1, р. 4, 9]. Свое участие в этой системе Пекин видит на глобальном (в рамках международных организаций — например, ИМО), региональном (АС) и двустороннем уровнях. К этому добавляется внутрикитайский уровень.

Китай “высоко оценивает позитивную роль, которую [Арктический] совет играет в арктических делах, и признает его в качестве главного межгосударственного форума по вопросам окружающей среды и устойчивого развития в Арктике” [1, р. 10]. Подчеркивается уважение Китаем соглашений о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании (2011 г.), в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью (2013 г.) и по укреплению международного арктического научного сотрудничества в Арктике (2017 г.) [1, р. 10]. В то же время в Пекине за последние годы сформировалось реалистическое понимание того, что АС — это только один из институтов “управления” Арктикой.

Больше всего дискуссий в регионе вызывает выделение Пекином *глобального уровня международного регулирования в Арктике*. В этом порой усматривается его стремление к “интернациона-

лизации” региона, к перенесению вопросов арктической повестки дня из АС в ИМО, где Китай является полноправным членом [19, р. 56].

Действительно, в Белой книге “глобальный” уровень “управления” Арктикой поставлен на первое место. В качестве примеров приводятся участие Китая в обсуждении в ИМО вопросов арктической повестки дня, в частности в ходе согласования Международного кодекса для судов, эксплуатируемых в полярных водах (“Полярного кодекса”) 2015 г., или в подготовке соглашения 2018 г. о предотвращении нерегулируемого промысла в районе открытого моря СЛО [1, р. 10]. Однако при оценке этих заявлений следует учитывать ряд обстоятельств.

Во-первых, изложение существующей системы “управления” Арктикой следует общепринятой логике: глобальный, региональный, двусторонний и внутригосударственный уровни. За этим не обязательно стоит понимание большей или меньшей приоритетности какого-либо из них. Определение того, какой уровень является надлежащим для принятия решения по тому или иному вопросу, в каждом случае принимается исходя не столько из политических предпочтений, сколько из того, в чьей компетенции он находится.

Во-вторых, участие государств — наблюдателей АС в обсуждении вопросов арктической повестки дня в ИМО не только не противоречит политике стран региона, но, наоборот, приветствуется в сформулированных в 2011 г. критериях, согласно которым наблюдатели должны “представлять интересы региона в глобальных международных организациях” [3, pp. 50-51].

В-третьих, до настоящего времени Китай не выступал инициатором обсуждения арктической повестки дня во внерегиональных организациях. В тех случаях, когда это делалось по инициативе арктических стран, Пекин, как правило, принимал пассивное участие в подготовке соответствующих решений (как, собственно, и на региональном уровне в АС [26, pp. 41-42; 15, pp. 35-36]). По этой причине нельзя утверждать, что Китай целенаправленно стремится перенести арктическую повестку дня с регионального на глобальный уровень.

Так, в 2008 г. необходимость принятия в рамках ИМО юридически обязывающих правил, направленных на повышение безопасности судоходства в Арктике, предотвращение или снижение риска загрязнения морской среды с судов, обсуждалась пятью прибрежными странами [24]. В 2009 г. Рабочая группа АС по защите арктической морской среды рекомендовала разработать обязательный “Полярный кодекс”. В том же году этот вопрос на рассмотрение в ИМО внесли Дания, Норвегия и США. Важность в короткие сроки завершить разработку Кодекса была подчеркнута в Ки-

рунской декларации восьмой министерской сессии Арктического совета [24]. А в 2017 г. Россия и США совместно внесли в ИМО рекомендованную схему движения судов в Беринговом проливе [27].

Китай же практически не использовал площадку ИМО для влияния на содержание Полярного кодекса. Среди 141 предложения, внесенного на начальном этапе в профильных комитетах ИМО, не было ни одного китайского. Только на заключительном этапе переговоров Пекин и Сеул выступили соавторами двух предложений, а Китай присоединился к одному предложению США [26, pp. 41-42].

Инициатива подготовки соглашения о предотвращении нерегулируемого промысла в районе открытого моря СЛО принадлежала прибрежным арктическим странам. В июле 2015 г. после серии пятисторонних консультаций они приняли в Осло декларацию, в которой изложили свою позицию по данному вопросу, после чего в декабре того же года к участию в переговорах были приглашены ЕС, Исландия, Китай, Республика Корея и Япония.

Пекин в определенной мере является бенефициаром этих инициатив. Но нет оснований утверждать, что он инициирует рассмотрение соответствующих вопросов не в АС, а в более широких международных форматах. Да и проблем, которые могли бы обсуждаться на глобальном уровне, не так много. В ИМО продолжается работа по развитию Полярного кодекса. Соглашение 2018 г. о нерегулируемом промысле в СЛО позднее может быть трансформировано в региональную организацию по управлению рыболовством. После установления внешних границ континентального шельфа прибрежных стран в СЛО управлять ресурсами не включенного в них Района будет Международный орган по морскому дну. Но до этого еще далеко.

Предметом неутраченных споров остается развитие *двустороннего сотрудничества* Китая с арктическими государствами, которое нередко воспринимается как фактор риска [28, р. 38], тем более, что ряд китайских специалистов предлагали вообще перенести центр тяжести политики страны на уровень двусторонних отношений, чтобы по возможности избежать диалога в формате “один плюс восемь” [2, р. 5].

Риски, связываемые с двусторонним сотрудничеством КНР в регионе, обычно усматриваются в том, что инвестиции китайских государственных компаний в экономику прежде всего небольших государств, таких как Исландия или самоуправляющаяся Гренландия, усиливают их зависимость от Китая [29, с. 78], а это ведет к расширению влияния последнего в регионе [15, р. 83; 13, pp. 1-2; 8, pp. 46-49]. Хотя большинство экспертов исходят из того, что у Пекина нет сил и средств для осуществления военной (не говоря уже о военно-стратегиче-

ческой) деятельности в регионе [29; 13, р. 2; 30], высказываются опасения, что он может использовать такие объекты, как порты и аэродромы в Арктике, не только в гражданских целях [15, р. 31].

Эти дискуссии далеки от завершения. Однако иного пути для участия в ресурсных проектах в Арктике у Китая нет, коль скоро все они реализуются в пределах юрисдикции прибрежных стран [2, р. 12]. К тому же реализация проектов на двусторонней основе скорее подтверждает тот факт, что он не оспаривает суверенитет и суверенные права арктических стран на разработку природных ресурсов и вынужден договариваться с ними [13, р. 2].

Многие проблемы, возникающие в процессе сотрудничества, и их решения подлежат рациональному обсуждению. В арктических странах опасаются того, что китайские инвестиции могут привести к возникновению проблем, аналогичных тем, с которыми сталкиваются в сотрудничестве с Китаем страны Африки и Южной Азии: негативное воздействие на окружающую среду, снижение стандартов социальной защиты и другие. Китай также подозревают в неуважении прав интеллектуальной собственности. Наиболее негативную реакцию в регионе вызывают такие практики китайских инвесторов, как стремление приобрести земельные участки, имеющие особую экологическую, экосистемную или ландшафтную ценность; использование китайских рабочих; выдвигание условий, которые воспринимаются как проявление недобросовестной конкуренции; инвестирование в объекты критической инфраструктуры — железные дороги, аэропорты, а также в туристическую отрасль [15, р. 15, 83, 88, 89].

В арктических странах обсуждают решения этих проблем, в каждом конкретном случае оценивая баланс выгод и рисков, связанных с конкретными проектами, но не закрывая в принципе дорогу для китайских инвестиций. При этом учитываются не только постепенно (хотя и медленно) меняющиеся корпоративная культура и практики китайских компаний, но и некорректность прямых параллелей между условиями для их деятельности в Африке и Арктике [15, рр. 86-90; 13, р. 4].

Наконец, чрезвычайно важным является обозначенное в Белой книге внутрикитайское измерение “управления Арктикой”. В документе отмечается, что Пекин будет следить за тем, чтобы китайские граждане и компании, осуществляющие деятельность в Арктике, соблюдали требования международного права и национального законодательства, включая требования, касающиеся обеспечения устойчивого развития региона, сохранения окружающей среды и бережного отношения к ресурсам [1, р. 9]. Если данное положение означает, что Пекин, принимая правила в регионе, будет

обеспечивать их соблюдение китайскими компаниями, то такую политику можно только приветствовать. Насколько эффективно будет реализовано это обещание, покажет будущее.

При этом важно иметь в виду, что бытующие представления о повышенном интересе Китая к Арктике сильно преувеличены. Так, вопреки распространенному мнению о планах Пекина по использованию морских арктических маршрутов для сокращения рисков и издержек грузоперевозок между Китаем и странами Северо-Запада Европы, китайские судовладельцы не проявляют особого интереса к региону [8, р. 40; 26, р. 36]. Государственная судоходная компания *COSCO* (в 2016 г. слившаяся с *China Shipping Group*) — единственная в Китае, имеющая скромные, но конкретные планы использования арктических маршрутов [26, р. 36].

Но осуществляемые ею транзитные перевозки по СМП не вышли за рамки экспериментирования. Возросла интенсивность участия китайских судовладельцев в обеспечении экспортно-импортных операций, объем которых вырос в особенности в 2017 г. в связи с завозом через порт Сабетта грузов и материалов для завершения строительства завода “Ямал–СПГ”. Перспектива реализации новых ресурсных проектов на Гыданском полуострове наверняка поддержит интерес китайских судовладельцев к региону. Однако никто в Китае не готовится к буму перевозок по СМП. В 2018 г. *COSCO* объявила о введении в строй трех судов ледового класса. Это, безусловно, не те масштабы, которые могли бы привести к заметному росту интенсивности китайского судоходства по СМП. Для *COSCO* арктические перевозки — всего лишь ниша (пока убыточная), но не основной бизнес. Это не должно удивлять, если учесть, что на грузооборот со странами Северо-Западной Европы приходится менее 3% морских перевозок Китая [26, рр. 36-37].

Не должно удивлять и то обстоятельство, что после включения Арктики в 2017 г. в инфраструктурную программу “Один пояс, один путь” Пекин не торопится инвестировать в развитие портовой инфраструктуры в регионе [26, рр. 38-39; 15, р. 22]. Формулировки Белой книги на этот счет весьма обтекаемы: Китай будет “поощрять” участие компаний страны в развитии морской инфраструктуры и продолжение “пробных” грузоперевозок в Арктике [1, р. 8].

\*\*\*

Выбор, перед которым стоял Китай в своей политике в Арктике, был небольшим. Поскольку страна не имеет в регионе территорий, это ограничивало его возможности. Неясные перспективы “интернационализации” Арктики могли привести к осложнению в отношениях с Россией и США,

чего в Пекине старались избегать. Поэтому выбор в конечном счете сводился к двум вариантам: либо Китай останется на периферии будущего освоения Арктики, либо примет предложенные ему арктическими странам правила, опирающиеся на Конвенцию 1982 г. Положения Белой книги позволяют сделать вывод, что Пекин сделал свой выбор в пользу подключения к *существующим* форматам регионального сотрудничества, не предлагая идти альтернативным путем [30].

В свою очередь в арктических государствах появляется понимание того, что “растущее присутствие в Арктике Китая и других азиатских стран и компаний — факт”, игнорировать который бессмысленно [15, р. 20]. При этом Китай рассматривает на отношение к нему как к партнеру, а не как к нарушителю спокойствия [13, р. 1]. Белая книга — важный шаг в этом направлении, но пока явно недостаточный для снятия остроты дискуссии вокруг его политики.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *Full Text: China's Arctic Policy. The State Council Information Office of the People's Republic of China*, 26.01.2018. Available at: [http://english.gov.cn/archive/white\\_paper/2018/01/26/content\\_281476026660336.htm](http://english.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm) (accessed 30.01.2018).
2. Nong Hong. *China's Interests in the Arctic: Opportunities and Challenges. Examining the implications of China's Arctic policy white paper*. Washington, Institute of China-America Studies, 2018. 26 p.
3. *Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers, Nuuk, Greenland, May 2011*, Arctic Council. Available at: [https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1535/SAO\\_Report\\_to\\_Ministers\\_-\\_Nuuk\\_Ministerial\\_Meeting\\_May\\_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1535/SAO_Report_to_Ministers_-_Nuuk_Ministerial_Meeting_May_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (accessed 13.12.2018).
4. *Правила процедуры Арктического совета 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.* Пер. с англ. [Arctic Council Rules of Procedure as adopted by the Arctic Council at the First Arctic Council Ministerial Meeting Iqaluit, Canada September 17–18, 1998. Revised by the Arctic Council at the Eighth Arctic Council Ministerial Meeting Kiruna, Sweden May 15, 2013. (In Russ.)] Available at: [https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/782/MM08\\_Arctic\\_Council\\_Rules\\_Of\\_Procedure\\_Rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/782/MM08_Arctic_Council_Rules_Of_Procedure_Rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (accessed 12.12.2018).
5. *China's View on Arctic Cooperation*. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 30.07.2010. Available at: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjb\\_663304/zjzg\\_663340/tyfls\\_665260/tfsxw\\_665262/t812046.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zjzg_663340/tyfls_665260/tfsxw_665262/t812046.shtml) (accessed 11.11.2018).
6. *Keynote Speech by Vice Foreign Minister Zhang Ming at the China Country Session of the Third Arctic Circle Assembly*. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 17.10.2015. Available at: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjbxw/t1306858.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1306858.shtml) (accessed 11.11.2018).
7. Gao Feng. China's Key Arctic Policy Challenges. *The Arctic in World Affairs. A North Pacific Dialogue on Building Capacity for a Sustainable Arctic in a Changing Global Order (2017 North Pacific Arctic Conference Proceedings)*. Corell R. W., Kim J. D., Kim Y. H., Young O. R., eds. Busan, Republic of Korea, Korea Maritime Institute; Honolulu, Hawaii, East-West Center, KMI/EWC series on The Arctic in World Affairs, 2017, pp. 55–57.
8. Wishnick E. *China's Interests and Goals in the Arctic: Implications for the United States*. Washington, U.S. Army War College Press, 2018. 96 p.
9. Махмутов Т.А. и др. *Азиатские игроки в Арктике: интересы, возможности, перспективы*. Москва, НП РСМД, 2016. 56 с. [Makhmutov T.A. i dr. *Aziatskie igroki v Arktike: interesy, vozmozhnosti, perspektivy* [Asian Players in the Arctic: Interests, Opportunities, Prospects]. Moscow, NP RSMD, 2016. 56 p.]
10. Suokas J. China eyes economic, strategic benefits in the Arctic. *GBTimes*, 23.11.2018. Available at: <https://gbtimes.com/china-eyes-economic-strategic-benefits-in-the-arctic> (accessed 23.12.2018).
11. Петровский В.Е., Филиппова Л.В. Стратегия Китая по освоению Арктики и перспективы российско-китайского сотрудничества в регионе. *Китай в мировой и региональной политике. История и современность*, 2018, т. 23, № 23, сс. 171–182. [Petrovskii V.E., Filippova L.V. Strategiya Kitaya po osvoeniyu Arktiki i perspektivy rossiisko-kitaiskogo sotrudnichestva v regione [China's strategy for the development of the Arctic and prospects for Russo-Chinese cooperation in the region]. *Kitai v mirovoi i regional'noi politike. Istoriya i sovremennost'*, 2018. vol. 23, no. 23, pp. 171–182.] DOI: 10.24411/2618'6888'2018'10013
12. Пилясов А.Н. Магнит глобализации — арктическая политика Китая. *Арктика: экология и экономика*, 2018, № 3 (31), сс. 112–122. [Pilyasov A.N. Magnit globalizatsii — arkticheskaya politika Kitaya [The magnet of globalization — China's Arctic Policy]. *Arktika: ekologiya i ekonomika*, 2018, no. 3(31), pp. 112–122.] DOI: 10.25283/2223-4594-2018-3-112-122
13. Lajeunesse A. *Finding “win-win” China's Arctic policy and what it means for Canada*. University of Calgary SPP Briefing paper, 2018, vol. 11(33). 13 p. Available at: [https://www.cgai.ca/finding\\_win\\_win\\_chinas\\_arctic\\_policy\\_and\\_what\\_it\\_means\\_for\\_canada](https://www.cgai.ca/finding_win_win_chinas_arctic_policy_and_what_it_means_for_canada) (accessed 23.12.2018).
14. *Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress*. Congressional Research Service 41153, 13.12. 2018, 117 p. Available at: <https://archive.org/details/R41153ChangesintheArcticBackgroundandIssuesforCongress-crs> (accessed 23.12.2018).
15. Koivurova T. et al. *China in the Arctic and the Opportunities and Challenges for Chinese-Finnish Arctic Co-operation*. Helsinki, Prime Minister's Office, 2019. 106 p.
16. *Svalbard Treaty*. The Governor of Svalbard, 02.08.2016. Available at: <https://www.sysselmannen.no/en/Toppmeny/About-Svalbard/Laws-and-regulations/Svalbard-Treaty/> (accessed 15.11.2018).

17. *Adapting to Change — UK policy towards the Arctic*. London, FCO, 2013. 33 p.
18. K pyl  J., Mikkola H. *On Arctic Exceptionalism. Critical reflections in the light of the Arctic Sunrise case and the crisis in Ukraine*. Helsinki, FIIA, 2015. 22 p.
19. Grieger G. *China’s Arctic Policy: How China Aligns Rights and Interests*. Brussels, European Parliamentary Research Service, 2018. 10 p.
20. Lanteigne M. ‘Have you entered the storehouses of the snow?’ China as a norm entrepreneur in the Arctic. *Polar Record*, 2017, vol. 53, no. 2, pp. 117–130. DOI: 10.1017/S0032247416000759.
21. Jakobson L, Lee S.-H. North East Asia eyes the Arctic. *The New Arctic Governance*. Jacobson L., Melvin N., eds. SIPRI. Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 111–146.
22. Sakhuja V., Narula K., eds. *Asia and the Arctic: Narratives, Perspectives and Policies*. Singapore, Springer, 2016. Available at: <https://mgimo.ru/upload/iblock/9fc/Asia+and+the+Arctic.pdf> (accessed 15.11.2018).
23. *Приветствие Министра иностранных дел России С. В. Лаврова участникам юбилейного мероприятия по случаю 10-летия Илуиссатской декларации*. МИД России, 23.05.2018. [Foreign Minister Sergey Lavrov’s greetings to the Participants of Event Marking the 10th Anniversary of the Ilulissat Declaration. MFA of Russia. 23.05.2018 (In Russ.)] Available at: [http://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3231254](http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3231254). (accessed 15.12.2018).
24. *Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, Илуиссат, Гренландия, 27–29 мая 2008 г.* [The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference. Ilulissat, Greenland, 27–29 May 2008 (In Russ.)] Available at: [http://www.mid.ru/sovet-gosudarstv-barenceva/evroarkticeskogo-regiona-sber/-/asset\\_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/336068](http://www.mid.ru/sovet-gosudarstv-barenceva/evroarkticeskogo-regiona-sber/-/asset_publisher/0vP3hQoCPRg5/content/id/336068) (accessed 11.12.2018).
25. Ye Jiang, China’s Role in Arctic Affairs in the context of Global Governance. *Strategic Analysis*, 2014, vol. 38, no. 6, pp. 913–916.
26. Moe A., Schram Stokke O. Asian Countries and Arctic Shipping: Policies, Interests and Footprints on Governance. *Arctic Review on Law and Politics*, 2019, vol. 10, pp. 24–52. DOI: 10.23865/arctic.v10.1374
27. В ИМО утвердили предложения РФ и США по судоходству в Беринговом проливе. *РИА Новост*. 25.05.2018. [IMO approved the proposals of the Russian Federation and the United States on shipping in the Bering Strait. *RIA Novosti*, 25.05.2018 (In Russ.)] Available at: <https://ria.ru/20180521/1521040394.html> (accessed 13.11.2018).
28. *Intelligence Risk Assessment 2018. An assessment of developments abroad impacting on Danish security*. Copenhagen, Danish Defence Intelligence Service, 2018. 59 p.
29. Конышев В. Н., Кобзева М. А. Политика Китая в Арктике: традиции и современность. *Сравнительная политика и геополитика*, 2017, т. 8, № 1, сс. 77–92. [Konyshov V. N., Kobzeva M. A. Politika Kitaya v Arktike: traditsii i sovremennost’ [China’s policy in the Arctic: Tradition and modernity]. *Sravnitel’naya politika i geopolitika*, 2017, vol. 8, no. 1, pp. 77–79.] DOI: 10.18611/2221-3279-2017-8-1-77-92
30. MacDonald A. P. China’s Arctic Engagements: Differentiating Reality from Apprehension. Available at: <http://cimsec.org/chinas-arctic-engagements-differentiating-reality-apprehension/23521> (accessed 09.02.2019).

### **CHINA ACCEPTS RULES IN THE ARCTIC**

*(World Economy and International Relations, 2019, vol. 63, no. 7, pp. 76–83)*

*Received 01.04.2019.*

*Andrei V. ZAGORSKII (zagorskiandrei@gmail.com),*

*Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.*

*Analyzing the White Book of China’s policy in the Arctic, the author argues, that its provisions indicate Beijing’s readiness to accept the terms of participation in regional affairs as formulated in 2011 in criteria for admission of observers to the Arctic Council. International maritime law, particularly provisions of the 1982 UN Convention on the Law of the Sea provide a common denominator and a framework for identifying the balance of interests of coastal states and China, as well as other interested non-Arctic actors in the region. Beijing claims to respect sovereignty, sovereign rights and jurisdiction of coastal states in the Arctic Ocean, and uphold the current Arctic governance system based on the UNCLOS. In return, it expects Arctic states to respect rights and responsibilities of non-regional actors, including China, as provided for by international law. This would be the basis for defining the balance of interests of concerned actors, maintenance of status quo in the region, and guidance from Beijing to domestic actors to observe established rules. The publication of the White Book triggered a controversial debate against the background of concerns raised particularly with respect to expansion of activities of Chinese state enterprises in the Arctic. While most concerns can be addressed in a rational and cooperative manner, it is particularly Beijing’s posture on the use of maritime routes in the Arctic Ocean which requires further clarification.*

*Keywords: Arctic, China, Russia, Arctic governance, Shipping, Security.*

*About author:*

*Andrei V. ZAGORSKII, Candidate of History, Head of Department.*

**DOI:** 10.20542/0131-2227-2019-63-7-76-83