

УДК: 316.77(985)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2021.42.170

Сила коммуникационного взаимодействия в Арктике: участие граждан в арктических институтах *

© МИДДЛТОН Александра, Ph.D. (экон.), исследователь

E-mail: alexandra.middleton@oulu.fi

Бизнес-школа Оулу, Университет Оулу, Финляндия

Аннотация. Расширение деловых возможностей в Арктике в сферах туризма, транспорта, добычи полезных ископаемых, нефти и газа, а также в творческих отраслях требует эффективной коммуникации. Арктические территории представляют собой привлекательное место для серверов данных, работающих на экологически чистой энергии. Подводный оптоволоконный кабель, соединяющий европейские территории Крайнего Севера с США и Азией, даёт возможность улучшить связь в Арктике. Открытие Арктического моря создаёт предпосылки для реализации подобного проекта. В статье изучены существующие арктические институты, которые занимаются проблемами связи в Арктике. В качестве теоретической основы используется схема власти и бесправия Дж. Гавенты (1982) и модель участия заинтересованных сторон. В статье исследуются вопросы власти и бесправия, а также способы участия заинтересованных сторон на национальном и региональном уровнях. Автор использует вторичные данные, такие как данные ЕС и региональных властей, статистические данные по теме взаимодействия в Арктике. Исследование способствует пониманию структуры власти и участия граждан в арктических институтах на примере коммуникационного взаимодействия в Арктике. Результаты показывают, что арктические институты имеют очень ограниченные возможности участия граждан в силу своего состава, формата работы и структур управления. Выдвигается ряд предложений по открытию закрытых пространств с учётом интересов жителей Арктики.

Ключевые слова: Арктика, власть, арктические институты, гражданское участие, взаимодействие.

The Power of Connectivity in the Arctic: Citizen Participation in Arctic Institutions

© MIDDLETON Alexandra, Ph.D. (Econ.), researcher

E-mail: alexandra.middleton@oulu.fi

Oulu Business School, University of Oulu

Abstract. Increasing business opportunities in the Arctic in the spheres of tourism, transport, mining, oil and gas and creative industries require efficient connectivity. Arctic territories offer an attractive place for data servers running on green energy. The subsea fiber cable connecting European High North territories with the US and Asia is an opportunity to improve connectivity in the Arctic. The opening of the Arctic sea creates preconditions for such a project. In this paper, I study existing Arctic institutions that deal with connectivity issues in the Arctic. As theoretical frameworks, I use Gaventa's (1982) framework of power and powerlessness and stakeholder participation model. The power and powerlessness and modes of participation of stakeholders at the national and regional levels are investigated. I use secondary data, such as the EU and regional policies, statistical data on the topic of connectivity in the Arctic. The study contributes to the understanding of power structure and citizen participation in the Arctic institutions by using an example of connectivity in the Arctic. The findings suggest that Arctic institutions have very limited citizen participation opportunities due to their composition, working formats, and governance structures. Several suggestions for opening-up closed spaces to be inclusive of Arctic citizens perspectives are suggested.

* Для цитирования: Миддлтон А. Сила коммуникационного взаимодействия в Арктике: участие граждан в арктических институтах // Арктика и Север. 2021. № 42. С. 170–185. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2021.42.170

For citation: Middleton A. The Power of Connectivity in the Arctic: Citizen Participation in Arctic Institutions. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2021, no. 42, pp. 170–185. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2021.42.170

Keywords: *Arctic, power, Arctic institutions, citizen participation, connectivity.*

Введение

Развитие Арктики находится под пристальным вниманием средств массовой информации и правительств всего мира [1, Larsen J.N., Fondahl G., с. 22]. Арктика — перспективное место для развития туризма, транспорта, горнодобывающей, нефтегазовой, пищевой и творческой отраслей. Арктический регион, однако, требует значительных инвестиций в инфраструктуру, такую как городская, промышленная, транспортная и телекоммуникационная¹. Коммуникационное взаимодействие определяется как качество, состояние или способность быть подключённым, иметь возможность подключения или взаимодействия с другим компьютером или компьютерной системой. В Арктике контекст коммуникации охватывает такие аспекты, как доступность широкополосной связи для населения и предприятий, оптоволоконные сети (включая подводные кабели) и центры обработки данных.

Текущие способы сотрудничества в Арктике включают в себя множество межправительственных организаций и других форумов, которые вносят вклад в региональную, национальную и глобальную арктическую повестку дня. Однако неопределённой остаётся роль жителей Арктики на этих форумах. Название статьи — коммуникационное взаимодействие — метафорически связано с аспектами власти и тем, как жители Арктики связаны с существующими представлениями власти. В качестве наглядного примера выбран вопрос коммуникации, чтобы ограничить фокус статьи. Вместе с тем в данной работе ставится задача изучить вопрос о возможностях участия граждан в работе арктических институтов. В исследовании даются ответы на два вопроса: 1) какая работа в области коммуникационного взаимодействия проводится арктическими учреждениями? 2) каким образом обеспечивается поддержка участия граждан в деятельности арктических учреждений? Можно предположить, что, хотя многие учреждения занимаются проблемами Арктики, Арктический совет (АС) и Арктический экономический совет (АЭС) наиболее активно занимаются проведением исследований и сбором данных по вопросам коммуникаций. Вместе с этим арктические институты (например, АС и АЭС) имеют очень ограниченные возможности участия граждан из-за их состава и структур управления.

Остальная часть статьи организована следующим образом. Сначала резюмируются теоретические основы «куба власти» Гавенты и участия граждан, а затем даётся обзор возможностей установления коммуникационного взаимодействия в Арктике. Далее исследуются арктические институты и их работа по обеспечению связи. Наконец, арктическая коммуникационная область анализируется посредством теоретических основ «куба власти» и гражданского участия. В заключении предлагается несколько решений по открытию существующих пространств для участия граждан. Настоящая работа вносит вклад в обсуждение

¹ Guggenheim Partners, Financing sustainable development in the Arctic: Responsible investment solutions for the future, 2019. URL: <https://www.guggenheiminvestments.com/GuggenheimInvestments/media/PDF/Financing-Sustainable-Development-in-the-Arctic.pdf> (дата обращения: 05.06.2020).

эффективности арктических организаций [2, Smieszek M., с. 3–26] и в исследования, подчёркивающие необходимость реформирования существующих арктических институтов [3, Stokke O.S., с. 13–26]. В статье представлены предложения по повышению уровня участия граждан в работе арктических институтов.

В данном исследовании используется теория «куба власти» Гавенты (2003), чтобы продемонстрировать силу и бесправие участия граждан в арктических институтах на примере коммуникационного взаимодействия [4, Gaventa J., с. 1-267]. Под арктическими учреждениями понимаются различные межправительственные и региональные организации и другие институциональные формы, участвующие в продвижении арктических исследований и сотрудничества².

«Куб власти» Гавенты

Распределение власти может быть рассмотрено на примере «куба власти» Гавенты, которая включает власть, пространства и уровни (см. рис. 1). «Куб власти» помогает понять, как функционирует власть, как различные интересы могут быть отодвинуты на задний план при принятии решений, а также выявить стратегии, необходимые для повышения вовлечённости [5, Luttrell C., Quiroz S., Scrutton C., Bird K., с. 1–16.].

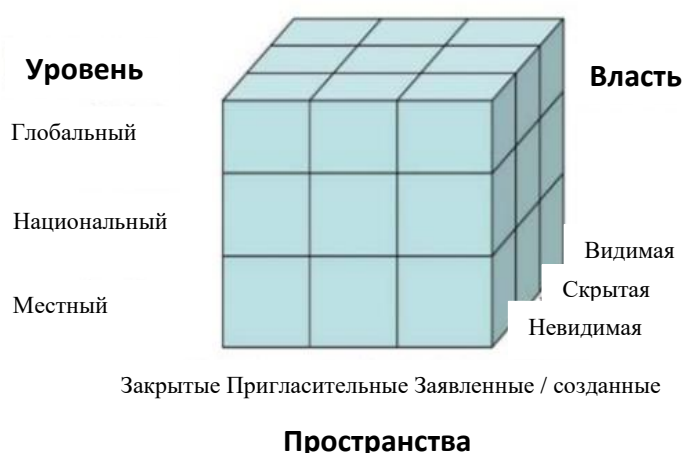


Рис. 1. Структура «куба власти»³.

Пространства связаны с ареной власти и с тем, как они создаются. Различают три типа пространств власти [5, Luttrell C., Quiroz S., Scrutton C., Bird K., с. 7–8]:

- **Закрытые пространства.** Они зарезервированы для представителей элиты, уполномоченных групп и отдельных лиц. Решения принимаются без консультаций или участия других субъектов.

² Список арктических институтов см. в табл. 1.

³ Источник: Institute of Development Studies.

- Пригласительные пространства. Под давлением извне или в связи с озабоченностью законности власти могут создавать возможности для участия и консультаций, зачастую на законном основании.
- Заявленные / созданные. Эти пространства часто создаются вне рамок формализованной политики. Когда внешние голоса исключаются из официальных организаций, они самостоятельно создают коллективные объединения через социальные движения или общественные ассоциации.

Власть в структуре «куба» относится к степени видимости власти. Это можно рассматривать как способ передачи власти.

- Видимая власть — это традиционное понимание власти, которая создаётся посредством формальных правил и структур, институтов и процедур. Результатом может стать написание регламентов, стратегий и бюджетных документов [7, Harris J., с. 207–215].
- Скрытая власть сосредоточена на контроле над принятием решений и способах сохранения властными институтами своего влияния на этот процесс, при этом взгляды менее влиятельных групп зачастую исключаются. Это можно рассматривать как неформальное принятие решений, которые определяют или влияют на политическую повестку дня [6, Jacobi J., Llanque A., с. 4001].
- Невидимая власть определяет отношение и сознание людей, то есть то, как люди думают, и как это влияет на их психологические и идеологические границы участия в принятии решений. Невидимая власть отражает то, как люди думают о своём месте в обществе, и объясняет, почему некоторые не могут подвергать сомнению существующие властные отношения [5, Luttrell C., Quiroz S., Scrutton C., Bird K., с. 1–16].

Третье измерение в структуре «куба власти» — уровни, то есть места и ступени взаимодействия. Уровни делятся на местные, национальные и глобальные. Местные уровни включают НПО и местные органы власти, национальные — национальные правительства, а глобальные — международные организации и международные НПО.

Модель «куба власти» Гавенты применялась для изучения динамики собственности в рамках местных инициатив с участием многих заинтересованных сторон (MSI). К. Бикарт и А. Фаулер [8, с. 1692–1710.] изучили 17 случаев MSI, используя структуру «куба власти» и взаимодействие с заинтересованными сторонами. Они обнаруживают, что «вероятность того, что ответственность правительства за достижение успешных результатов будет меньшей, если не будут предприняты шаги в направлении более широкой и всеохватывающей общественной ответственности с её последствиями для методов управления MSI» и «что агрегированные нисходящие императивы слишком грубы, чтобы на них можно было полагаться как на базу учреждения, основанного на собственности» [8, Biekart K., Fowler A., с. 1706]. Кроме того, «куб власти» Гавенты применяется при исследовании продовольственной безопасности в

Замбии [7, Harris J., с. 207–215] и местных общинах, а также при анализе развития индустрии туризма на полуострове Ямал [9, Gorbuntsova T., Dobson S., Palmer N., с. 67–79].

Участие граждан тесно связано с анализом властных отношений, поскольку степень их участия может пролить свет на динамику власти в системе. Различные модели включают, например, лестницу участия граждан [10, Arnstein S.R., с. 216–224], пять ступеней участия граждан [11, Thomas J.C., с. 1–211], три модели участия граждан — активные, пассивные и переходные [12, Timney M.M., с. 88–101]; эволюционный континуум взаимодействия государственного административного персонала и гражданина [13, Vigoda E., с. 527–540] и т. д. Обдумывая влияние участия граждан в управлении, А. Агравал и Дж. Рибо отмечают, что «децентрализация — это стратегия управления, направленная на передачу власти тем, кто в наибольшей степени затронут её осуществлением» [14, Agrawal A., Ribot J., с. 475]. По мнению С. Арнштейна, «участие граждан — это категорический термин, обозначающий гражданскую власть. Именно перераспределение власти позволяет неимущим гражданам, исключённым из политического и экономического процесса, быть включёнными в будущее» [10, Arnstein S.R., с. 216]. К преимуществам участия граждан относятся определённый контроль над политическим процессом, совершенствование политики и принятие решений по её реализации. Напротив, к недостаткам относятся нехватка средств и времени, ухудшение политических решений, если на них оказывают существенное влияние противоборствующие группы интересов, а также потеря контроля над процессом принятия решений [15, Irvin R.A., Stansbury J., с. 55–65].

В контексте ЕС Лиссабонский договор ЕС (2007 г.) в статье 11 инициировал прозрачность, диалог гражданского общества и использование инструментов участия. Реализация статьи 11 привела к разработке программы регулирования и созданию консультационных платформ, которые открывают возможности для более компетентного сбора мнений заинтересованных сторон. В настоящее время возникают такие проблемы, как стандартизация процесса консультаций и обеспечение сбалансированности между ориентированным на бизнес лобби и участием граждан. Тем не менее, исследования подтверждают, что есть некоторый видимый прогресс в реализации 11 статьи Лиссабонского договора ЕС. Однако в то же время участие иногда используется в качестве риторического приёма, позволяющего предположить, что европейские политические процессы являются более открытыми, чем они есть [16, Marxsen C.M., с. 151–169].

В целях данного исследования автор не погружается в теоретические основы участия граждан, а скорее исследует его упрощённые формы путём рассмотрения вопроса о том, допускают ли нынешние арктические учреждения какую-либо степень участия граждан либо путём предоставления возможностей для представления идей, обратной связи, либо путём рассмотрения вопроса о том, предлагается ли жителям Арктики процесс консультаций (диалог заинтересованных сторон). Под арктическими жителями подразумеваются люди (корен-

ные и местные жители), которые проживают в арктических регионах восьми арктических государств.

Обзор коммуникационного взаимодействия в Арктике

В статье в первую очередь рассматриваются арктические стратегии северных арктических стран (Норвегия⁴, Швеция⁵, Финляндия⁶ и Дания⁷) и России⁸. Арктические стратегии Норвегии, Дании, Швеции и России не содержат упоминания о коммуникационном взаимодействии⁹. Из изученных стратегий только в стратегии Финляндии упоминается, что Финляндия «стремится утвердиться в качестве нового крупного центра облачной индустрии. Более того, погодные условия на Севере идеально подходят для компьютерных центров, которым требуется эффективное охлаждение. Использование северных соединений значительно улучшает конкурентные позиции Финляндии в качестве площадки для информационной промышленности, поскольку соединения могут быть выстроены в направлении Северо-Восточного прохода, связывающего Европу и Азию» [с. 11, с. 37]. Во время своего председательства в Арктическом совете в 2017–2019 гг. Финляндия считала подключение к Интернету одним из своих приоритетов. Стоит отметить, что все упомянутые выше стратегии будут заменены более новыми версиями в 2020–2021 гг., однако ещё предстоит выяснить, будет ли связь в Арктике играть более значительную роль в них.

В отчёте Business Index North (2018)¹⁰ исследуется состояние связи в Арктике в Норвегии, Финляндии, Швеции и России. В настоящее время северные регионы не имеют прямого подводного кабельного соединения с Европой, США или Азией. Все подводные кабели прокладываются в южных районах, что создаёт неблагоприятные условия для Арктического региона с точки зрения привлекательности для игроков центров обработки данных. А. Миддлтон и Б. Реннинг¹¹ подчёркивают, что отсутствие инфраструктурного потенциала и разнообразия в регионе наблюдается как на национальном, так и на международном уровнях [18]. Проблема связи должна быть решена прежде, чем возможно будет реализовать предложе-

⁴ Арктическая стратегия Норвегии, 2017. URL: <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/arctic-strategy/id2550081/> (дата обращения: 07.09.2020).

⁵ Стратегия Швеции для Арктического региона, 2011. URL: <https://www.government.se/49b746/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region> (дата обращения: 10.09.2020).

⁶ Стратегия Финляндии для Арктического региона, 2013. URL: <https://vnk.fi/documents/10616/334509/Arktinen+strategia+2013+en.pdf/6b6fb723-40ec-4c17-b286-5b5910fbecf4> (дата обращения: 11.09.2020).

⁷ Дания, Гренландия и Фарерские острова: Стратегия Королевства Дания в Арктике на 2011–2020 гг. URL: <https://um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsid=f721f2cb-aff1-4cf7-a3e7-14fda508690a> (accessed 10.09.2020).

⁸ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации, 2013. URL: https://minec.gov-murman.ru/upload/iblock/b36/strategy_azrf.pdf (дата обращения: 11.09.2020).

⁹ Используемые поисковые слова: широкополосный доступ, Интернет, подключение, ИТ, ИКТ.

¹⁰ Business Index North report, 2018. URL: <https://businessindexnorth.com/reports/?Article=61> (дата обращения: 17.05.2020).

¹¹ Middleton A., Rønning B. Data centers as critical infrastructure in the Arctic, High North News, 2020. URL: <https://www.highnorthnews.com/en/data-centers-critical-infrastructure-arctic> (дата обращения: 17.06.2020).

ние центра обработки в Арктике. Решение вопроса связи в арктических регионах имеет большое значение для развития туризма, телемедицины и онлайн-обучения.

Кроме того, чтобы ответить на исследовательский вопрос о том, какая работа по установлению связи проводится в арктических учреждениях, автор перечисляет арктические учреждения и изучая возможности их работы в данном направлении. Чтобы ответить на вопрос о возможности участия граждан, автор рассматривает рабочий формат и возможности взаимодействия для заинтересованных сторон.

Таблица 1

Арктические институты¹²

Организация	Год основания	Представительство	Рабочий формат	Открытость для участия граждан
Арктический совет ¹³	1996	Арктические государства Наблюдатели Шесть организаций постоянных участников из числа коренных народов	Шесть постоянных рабочих групп	Потенциально возможно для коренных народов посредством Шести организаций постоянных участников из числа коренных народов
Совет Баренцева / Евроарктического региона (СБЕР) ¹⁴	2007	Сотрудничество на межправительственном Совете Баренцева / Евроарктического региона (СБЕР) и межрегиональном уровне Баренцева регионального совета (БРС).	Рабочие группы (7 индивидуальных и 6 совместных рабочих групп)	Нет
Северный Совет (СС) ¹⁵	1952	Официальный орган для формального межпарламентского сотрудничества. В его состав входят 87 членов из Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии, Швеции, Фарерских островов, Гренландии и Аландских островов.	Программы финансирования	Нет
Северный Форум (СФ) ¹⁶	1991	СФ — это некоммерческая международная организация, состоящая из четырнадцати субнациональных или региональных правительств пяти северных стран.	Работа организована в 10 рабочих группах	Нет
Северное измерение (СИ) ¹⁷	1999	Северное измерение (СИ) — это совместная политика четырёх равных партнёров: Европейского Союза (ЕС), Российской Федерации, Норвегии и	Работа организована в рамках 4 партнёрств: Экологическое	Нет

¹² Источник: Составлено автором.

¹³ Арктический совет. URL: <https://arctic-council.org/en/> (дата обращения: 15.09.2020).

¹⁴ Совет Баренцева / Евроарктического региона. URL: <https://www.barentscooperation.org/en/About> (дата обращения: 10.08.2020).

¹⁵ Северный Совет. URL: <https://www.norden.org/en/nordic-council> (дата обращения: 10.08.2020).

¹⁶ Северный Форум. URL: <https://www.northernforum.org/en/> (дата обращения: 10.08.2020).

¹⁷ Северное измерение. URL: <http://www.northerndimension.info/northern-dimension> (дата обращения: 10.08.2020).

		Исландии. США и Канада имеют статус наблюдателей в СИ.	партнёрство Северного измерения (ЭПСИ), Партнёрство Северного измерения в области общественного здравоохранения и социального благополучия (NDPHS), Партнёрство Северного измерения в области транспорта и логистики (NDPTL) и Партнёрство Северного измерения в области культуры (NDPC). Структура, характер и задачи партнёрства варьируются от финансирования, ориентированного на проекты, до сотрудничества, ориентированного на экспорт.	
Постоянный комитет парламентариев Арктического региона (ПКПАР) ¹⁸	1993	Парламентский орган, состоящий из делегаций, назначаемых национальными парламентами арктических государств (Канада, Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Россия, Швеция и США) и Европейским парламентом. Он также включает постоянных участников, представляющих коренные народы, и наблюдателей.	Конференция собирается каждые два года.	Нет
Арктический экономический совет (АЭС) ¹⁹	2014	АЭС открыт для корпораций, партнёрств и групп коренного населения, имеющих экономические интересы в Арктике. Членство с правом голоса и без права голоса.	Работают 6 рабочих групп	Потенциально возможно для коренных народов посредством Шести организаций постоянных участников из числа коренных народов

Были определены семь различных институтов, содействующих исследованиям и сотрудничеству в Арктике (см. табл. 1). Некоторые из них предназначены для финансирования исследований (Северный совет), некоторые — для регионального сотрудничества (СБЕР и СФ), а некоторые — для делового сотрудничества (Арктический экономический совет).

¹⁸ Постоянный комитет парламентариев Арктического региона (ПКПАР). URL: <http://www.arcticparl.org/> (дата обращения: 11.08.2020).

¹⁹ Арктический экономический совет (АЭС). URL: <https://arcticeconomiccouncil.com/> (дата обращения: 12.08.2020).

Далее автор перечисляет работу, сделанную этими учреждениями, которая связана с коммуникацией в Арктике. В табл. 2 представлены результаты. В то время как «Северное измерение» подготовило три отчёта, связанных с коммуникацией, сфера охвата затрагивала регион Балтийского моря без должного акцента на арктических проблемах. Министры Арктического совета учредили Целевую группу Арктического совета по телекоммуникациям и инфраструктуре в арктических государствах на встрече министров в Икалуите в 2015 г.

Таблица 2

Работа арктических институтов, связанная с коммуникацией

Организация	Работа, связанная с коммуникацией
Северное Измерение	Состояние цифрового региона 2017: Изучение автоматизации, образования и обучения в регионе Балтийского моря На пути к трансграничной повестке дня открытых данных — пример макрорегиональной повестки дня по открытым правительственным данным в регионе Балтийского моря (2016 г.) Состояние цифрового региона 2016 — города, объединяющие цифровую экономику в регионе Балтийского моря
Арктический Совет	Рабочая группа по телекоммуникационной инфраструктуре в Арктике (оценка 2015 г.) Отчёт «Улучшение связи в Арктике» (2019 г.)
Арктический Экономический Совет	Рабочая группа (РГ) АЭС по инфраструктуре Широкополосная связь в Арктике — Рекомендации для взаимосвязанной Арктики (2017 г.)

Целевая группа, сопредседателями которой являются Норвегия и Королевство Дания, уполномочена «разработать оценку циркумполярной инфраструктуры в качестве первого шага в изучении путей улучшения телекоммуникаций в Арктике». В отчёте Целевой группы «Улучшение связи в Арктике» (2019 г.)²⁰ подчёркивается, что стоимость подключения в арктических сообществах часто значительно выше, чем в менее удалённых, более густонаселённых сообществах; в удалённых населённых пунктах доступ к высокоскоростным сетям меньше, а сбои в работе сети происходят чаще. В отчёте отмечается, что в будущем телекоммуникационная инфраструктура должна быть построена для обеспечения устойчивого экономического развития.

Наконец, в работе Арктического экономического совета «Широкополосная связь в Арктике — Рекомендации для взаимосвязанной Арктики» (2017 г.)²¹ представлен анализ состояния широкополосной связи в Арктике. В нём также представлены различные варианты финансирования, применимые в Арктике, обзор запланированных и текущих проектов, касающихся связи, а также рекомендации на будущее. В отчёте описывается создание, обслуживание и предоставление доступных услуг связи конечным пользователям, которые сталкиваются с проблемами в Арктике из-за рассредоточенности населения, географии, сурового

²⁰ Arctic Council Task Force on Improved Connectivity in the Arctic. Improving Connectivity in the Arctic. Arctic Council Secretariat, 2019. URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2369/SAOXFI205_2019_RUKA_06_TFICA_Report-3rd-Draft%206%20May.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 17.08.2020).

²¹ Arctic Broadband report- Recommendations for an interconnected Arctic, 2017. URL: https://arcticeconomiccouncil.com/wp-content/uploads/2017/03/AEC-Report_Final-LR.pdf (дата обращения: 19.08.2020).

климата, более высоких затрат и нехватки человеческих ресурсов. В отчёте подчёркивается проблема: отсутствие всеобъемлющей стратегии для связи всех арктических сообществ и остального мира. В целом анализ показал, что два учреждения — Арктический совет и Арктический экономический совет — проделали работу, наиболее актуальную для решения проблем связи в Арктике.

Анализ работы арктических институтов в части открытости для участия граждан включал изучение их веб-сайтов и рабочих форматов. В большинстве учреждений работа ведётся в закрытых рабочих группах, в состав которых преимущественно входят учёные и эксперты. Затем были просмотрены веб-сайты арктических институтов, чтобы получить доступ к возможностям обратной связи, консультациям и возможностям граждан подавать идеи и предложения. Судя по информации на сайте, ни одно из этих учреждений не предлагает таких возможностей (см. табл. 1). Следует отметить, что участие граждан в работе АС может считаться возможным для коренных народов Арктики посредством шести организаций постоянных участников из числа коренных народов. Кроме того, граждане могут рассмотреть вопрос о том, чтобы стать политически активными и быть избранными в национальные парламенты, а затем оттуда быть выдвинутыми в Постоянный комитет парламентариев Арктического региона (ПКПАР).

Более того, граждане потенциально могут присоединиться к некоторым организациям-наблюдателям в АС, например, к Всемирному фонду дикой природы, Арктической программе (WWF), которые предлагают возможности участия. Рабочие группы АЭС состоят из членов АЭС, которые представлены компаниями, работающими в Арктике. Коренные народы Арктики имеют возможность для опосредованного участия граждан в работе АЭС, если они выдвинуты шестью организациями постоянных участников из числа коренных народов. Тем не менее, исходя из анализа, можно сделать вывод, что традиционные модели участия граждан (возможности обратной связи, возможности консультаций и варианты представления идей и предложений граждан) не поддерживаются рабочим форматом и структурой управления арктических институтов.

Поскольку статья посвящена вопросам связи, автор более подробно исследует Арктический совет и Арктический экономический совет как институты, которые проделали большую часть работы по этой теме. Оценивается энергетическая динамика арктической связи, применяя концепцию «куба власти» Гавенты [4, с. 1–267].

Анализ коммуникационного взаимодействия посредством «куба власти» с учётом возможности участия граждан

Арктический совет (АС) — это межправительственный форум для содействия сотрудничеству, взаимодействию и интеграции между арктическими народами, коренными общинами и другими жителями Арктики. Основанный в 1996 г. Оттавской декларацией, Арктический совет состоит из восьми стран-членов и шести постоянных групп коренных народов.

Затем автор конструирует область взаимодействия в северной части Арктики, помещая работу АС, АЭС и других организаций на грани куба власти [4, Gaventa J., с. 1–267; 5, Luttrell C., Quiroz S., Scrutton C., Bird K., с. 1–16.] с учётом доступности участия граждан. Под областью взаимодействия подразумевается совокупность соответствующих участников, заинтересованных сторон, мест, пространств и представлений власти, как в «кубе власти» Гавенты. Результаты анализа представлены на рис. 3 с дальнейшим описанием.



Арктика и Север. 2021. № 42

уровни, поскольку теоретически они открыты для участия глобальных игроков. Например, «Арктический совет открыт для неарктических государств, а также для межправительственных, межпарламентских, глобальных, региональных и неправительственных организаций, которые, по мнению Совета, могут внести свой вклад в его работу». Наблюдатели могут присутствовать на всех заседаниях Совета вместе с государствами-членами и постоянными участниками. В настоящее время Совет насчитывает 13 неарктических государств, 13 межправительственных и межпарламентских организаций и 12 неправительственных организаций. Аналогичным образом, помимо арктических предприятий, АЭС потенциально открыта для заинтересованных сторон со всего мира в качестве членов без права голоса. **Национальный уровень** представлен национальными арктическими стратегиями, которые в настоящее время не рассматривают возможности установления связности в качестве одного из приоритетов (за исключением Финляндии).

Анализируя **пространства**, автор обращает внимание на уровень власти в Арктике. Как АС, так и АЭС представляют собой **закрытые пространства**, поскольку они зарезервированы для представителей элиты, уполномоченных групп и некоторых отдельных лиц. Решения принимаются без особых консультаций или участия других членов; более того, обе организации не открыты для участия граждан в обычном формате. Общественный сектор (традиционное правительство) представлен восемью арктическими странами. В случае с АС министры и представители SAO назначаются государством в политических интересах, и граждане не могут голосовать за них. Хотя заинтересованные стороны бизнеса не представлены в АС, они являются единственными заинтересованными сторонами в АЭС. Согласно «кубу власти», как АС, так и АЭС считаются закрытыми пространствами из-за отсутствия или недоступности публично открытой информации. В случае АС, на веб-сайте доступны протоколы заседаний, но «протоколы заседаний Совета не содержат никаких комментариев наблюдателей во время общих пленарных дискуссий»²². В случае АЭС протоколы собраний недоступны. Нет возможности смотреть собрания онлайн или иметь доступ к записанным собраниям. Доступ на встречи возможен только по приглашениям.

Более того, у жителей Арктики нет возможности дать обратную связь или предложить инициативы. Недавно АС выступил с новой инициативой морского сотрудничества, чтобы обсудить возрастающее давление на арктическую морскую экосистему и прибрежные сообщества приполярного Севера. Тем не менее, участие в вебинарах ограничено делегатами Арктического совета и приглашёнными внешними экспертами²³. Некоторая степень открытости будет доступна для этой новой инициативы в форме основного доклада, а презентации экспертов будут публично представлены на канале Vimeo Арктического совета после соответствующей тематической сессии.

²² Charter A. Trends among the Arctic Council Observers, 2017. URL: <http://polarconnection.org/arctic-council-observers-trends/> (дата обращения: 17.07.2020).

²³ Arctic Council advances its stewardship role, 2020. URL: <https://arctic-council.org/en/news/arctic-council-advances-its-marine-stewardship-role/> (дата обращения: 10.10.2020).

Почему отсутствие доступа к протоколам встреч или видео является проблемой? Почему участие жителей Арктики должно считаться важным? В настоящее время жители Арктики не имеют прямого канала связи с двумя наиболее влиятельными организациями в арктических вопросах. Жители Арктики потенциально могут сообщать о своих опасениях через демократические институты своих стран, но это требует большого количества времени и усилий. Коренные народы, которые представлены в АС в качестве постоянных участников, имеют влияние и участвуют в работе АС через организации коренных народов, которые представляют свою заинтересованность в работе АС и АЭС. Хотя вопросы связи имеют первостепенное значение для жителей Арктики с точки зрения доступа к образованию, телемедицине и участия в цифровой экономике, вопрос, рассматриваемый в этой статье, имеет более широкий масштаб. Какова роль граждан Арктики в исследованиях, сотрудничестве и политических решениях, которые непосредственно касаются места их проживания?

Что касается **пригласительных пространств** (которые создают возможности для участия и консультаций граждан), то в текущем рабочем формате АС и АЭС такой возможности нет. Говоря о взаимодействии, следует сказать, что единственное пригласительное пространство было инициировано ЕС, который в настоящее время не имеет статуса наблюдателя в АС, но может следить за работой Совета до тех пор, пока не будет принято решение о статусе. В 2017 г. ЕС начал консультации с форумом заинтересованных сторон в Арктике²⁴, чтобы определить ключевые инвестиционные приоритеты в Арктике и способы оптимизации будущих программ финансирования ЕС для региона. В результате консультаций, согласно отчёту, заинтересованные стороны рассматривают в качестве инвестиционного приоритета «расширение и улучшение цифровой инфраструктуры»²³ [с. 2]. В 2020 г. Европейская комиссия и Европейская служба внешних связей начали совместные консультации с общественностью²⁵ по вопросам дальнейших действий в отношении политики Европейского союза в Арктике, открыв возможности вовлечения и участия граждан. Заявленных интервалов в арктическом контексте по вопросам связи не выявлено.

Переходя к компоненту **власти** «куба», можно заметить, что **видимая власть** представлена работой АС и АЭС. Обе организации являются официальными учреждениями, у которых есть нормы, правила и процедуры. Точно так же национальные арктические стратегии представляют собой видимую власть. **Скрытая власть** в вопросах связи в Арктике представлена финансовыми структурами и некоторыми влиятельными игроками, которые сохраняют своё воздействие на процесс (например, интернет-гиганты, такие как Facebook, Amazon и т. д.). Наконец, **невидимая власть**, касающаяся отношений и сознания людей, то есть того,

²⁴ Summary report of the Arctic stakeholder forum consultation to identify key investment priorities in the Arctic and ways to better streamline future EU funding programmes for the region, 2017. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6a1be3f7-f1ca-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-60752173> (дата обращения: 05.12.2019).

²⁵ EU Arctic policy public consultation, 2020. URL: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12523-EU-Arctic-Policy> (дата обращения: 15.09.2020).

что люди думают и как это влияет на их психологические и идеологические границы участия в принятии решений, может быть проиллюстрирована усилением цифровизации жизни, конфиденциальности информации, цифровых следов, времени, проведённого в сети и т. д. Для сравнения, доступ к сети можно рассматривать как важный рычаг, который создаёт возможности для работы людям из отдалённых районов в любой точке мира, что особенно актуально во время COVID-19. В то же время появление связи требует, чтобы граждане обладали цифровыми навыками, которые защищают их от невидимых сил и опасностей, которые влечёт за собой цифровая жизнь.

Ценность использования «куба власти» заключается в применимости концепции к любой критической проблеме в Арктике. Например, эта практика может быть применена для обеспечения продовольственной безопасности в Арктике, где основные игроки, агентства и заинтересованные стороны помещаются в «куб власти» в зависимости от их доступа к власти и способности влиять на решения. «Куб власти» — полезный инструмент для выявления мнений и представлений о способности различных заинтересованных сторон оказывать влияние. Следует также отметить, что «куб власти» может трактоваться иначе в зависимости от точки зрения составителей. Следовательно, структура «куба власти» представляет собой жизнеспособный инструмент для согласования мнений различных заинтересованных сторон.

Заключение

В данной статье определено множество форумов для сотрудничества и научных исследований в Арктике, в которых, однако, отсутствует механизм участия жителей Арктики. Пример коммуникационного взаимодействия был выбран для целенаправленного тематического исследования проблемы, которая глубоко затрагивает всех жителей Арктики. Однако выбранная методика применима к любой сфере человеческой деятельности. Это исследование способствует изучению необходимости реформирования существующих действующих механизмов и структур управления арктических институтов [3, Stokke O.S., с. 13–26; 17, Barry T., Davíðsdóttir B., Einarsson N., Young O.R., с. 102099]. Исследование Э. Турнхаут и С. Ван Боммель (2010) предполагает, что «участие как перформативная практика подчёркивает, что идентичность, знания, интересы и потребности не представлены, а формируются, формулируются и конструируются в самом процессе участия» [19, Turnhout E., Van Bommel S., с. 26]. Следовательно, в будущем становится возможным ответить на вопрос о том, чьи личности, взгляды и мнения в настоящее время не учитываются в работе арктических институтов.

Следующие предложения могут быть реализованы для открытия закрытых пространств. В работе АС и АЭС можно сосредоточиться на прозрачности и правах граждан на открытую информацию. Этого можно достичь за счёт большей подотчётности, начиная с публикации протоколов собраний и выпуска записанных собраний; процесс отбора исследовательских проектов может выиграть от более прозрачного раскрытия информации. Для

взаимодействия с гражданами АС и АЭС могут, например, принять модель ЕС процесса консультаций с заинтересованными сторонами, чтобы информировать, например, о потребностях в будущих исследовательских проектах и инициативах. Следует отметить, что содействие участию граждан и разрушение институциональной динамики власти — непростая задача, и делать это ради достижения номинальной ценности не стоит. Тем не менее, оно должно включать в себя реалистичный и эффективный с точки зрения затрат процесс, основанный на передовой практике работы межправительственных организаций.

Кроме того, создание национальных арктических стратегий может включать в себя элементы консультаций с заинтересованными сторонами и взаимодействия с гражданами, гарантируя, что люди, живущие в Арктике, будут услышаны, а механизмы гражданского участия будут включены в разработку стратегий. Процедуры и политика, которые напрямую влияют на жизнь людей в Арктике, должны включать значимые приоритеты и улучшать повседневную жизнь тех, кто населяет Арктику. Возвращаясь к названию статьи, где речь идёт о возможности подключения и коммуникационного взаимодействия, следует отметить, что цифровые решения представляются одними из наиболее эффективных способов более активного взаимодействия с гражданами и потенциального расширения участия граждан в работе арктических институтов. Таким образом, связь в Арктике становится ещё более важной во время пандемии COVID-19, когда люди вынуждены переводить свою работу, образование и медицинские услуги в онлайн. Доступ к подключению можно рассматривать как рычаг, который создаёт равные возможности для людей в отдалённых районах Арктики. Гражданское участие также можно рассматривать как рычаг, который приближает сотрудничество и исследования, проводимые в Арктике, к людям, на которых оно влияет напрямую.

References

1. Larsen J.N., Fondahl G., eds. *Arctic Human Development Report: Regional Processes And Global Linkages*. Denmark, Nordic Council of Ministers, 2015, 500 p.
2. Smieszek M. Evaluating Institutional Effectiveness: The Case of the Arctic Council. *The Polar Journal*, 2019, no. 9 (1), pp. 3–26.
3. Stokke O.S. Examining the Consequences of Arctic Institutions. *International Cooperation and Arctic Governance: Regime Effectiveness and Northern Region Building*, 2007, pp. 13–26.
4. Gaventa J. *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Illinois, University of Illinois Press, 1982, 267 p.
5. Luttrell C., Quiroz S., Scrutton C., Bird K. *Understanding and Operationalising Empowerment*. London, Overseas Development Institute, 2009, pp. 1–16.
6. Jacobi J., Llanque A. When We Stand Up, They Have to Negotiate with Us: Power Relations in and between an Agroindustrial and an Indigenous Food System in Bolivia. *Sustainability*, 2018, no. 10 (11), 4001 p.
7. Harris J. Advocacy Coalitions and the Transfer of Nutrition Policy to Zambia. *Health policy and planning*, 2019, no. 34 (3), pp. 207–215.
8. Biekart K., Fowler A. Ownership Dynamics in Local Multi-Stakeholder Initiatives. *Third World Quarterly*, 2018, no. 39 (9), pp. 1692–1710.
9. Gorbuntsova T., Dobson S., Palmer N. Diverse Geographies of Power and Spatial Production: Tourism Industry Development in the Yamal Peninsula. Northern Siberia. *Annals of Tourism Research*, 2019, no. 76, pp. 67–79.

10. Arnstein S.R. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of planners*, 1969, no. 35 (4), pp. 216–224.
11. Thomas J.C. *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*. San Francisco, Jossey-Bass, 1995, 211 p.
12. Timney M.M. Overcoming Administrative Barriers to Citizen Participation: Citizens as Partners, Not Adversaries. *Government is us: Public administration in an antigovernment era*, 1998, pp. 88–101.
13. Vigoda E. From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public administration review*, 2002, no. 62 (5), pp. 527–540.
14. Agrawal A., Ribot J. Accountability in Decentralisation: A Framework with South Asian and West African Cases. *The Journal of Developing Areas*, 1999, no. 33 (4), pp. 473–502.
15. Irvin R.A., Stansbury J. Citizen Participation in Decision Making: is It Worth the Effort? *Public administration review*, 2004, no. 64 (1), pp. 55–65.
16. Marxsen C.M. Participatory democracy in Europe Article 11 TEU and the Legitimacy of the European Union. In: Fabbrini F., Ballin E.H., Somsen H., eds. *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?* Oxford, Hart Publishing, 2015, pp. 151–169.
17. Barry T., Daviðsdóttir B., Einarsson N., Young O.R. The Arctic Council: an Agent of Change? *Global Environmental Change*, 2020, no. 63, p. 102099.
18. Łuszczuk M. Institutionalisation of Interactions between the Arctic Council and the Circumpolar Business Community. *Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Jana Kochanowskiego w Kielcach. The North in the World of Economy and Politics*, 2015, no. 19 (4), pp. 37–48.
19. Turnhout E., Van Bommel S. How Participation Creates Citizens: Participatory Governance as Performative Practice. *Ecology and Society*, 2010, no. 15 (4), pp. 1–15.

Статья принята 14.10.2020.