



**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ
ДЕЛАМ**

АРКТИКА

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ
К ДОРОЖНОЙ КАРТЕ
МЕЖДУНАРОДНОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА**



Российский совет по международным делам

Москва 2012 г.

УДК 341.22(98)
ББК 67.910.34(001)
А82

Российский совет по международным делам

Редакционная коллегия

Главный редактор:

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

Члены коллегии:

докт. ист. наук, акад. РАН **А.Г. Арбатов**,

докт. ист. наук, проф., акад. РАН **В.Г. Барановский**,

докт. ист. наук, проф. **В.Я. Белокреницкий**,

докт. ист. наук, проф., акад. РАН **А.М. Васильев**,

докт. полит. наук **Ал.А. Громько**,

докт. экон. наук, проф., член-корр. РАН, акад. РАЕН **В.М. Давыдов**,

докт. экон. наук, проф., акад. РАН **А.А. Дынкин**,

докт. экон. наук **В.Л. Иноземцев**,

канд. ист. наук **А.В. Кортунов**,

докт. экон. наук, проф. **В.А. Мау**,

докт. ист. наук, проф., член-корр. РАН **В.В. Наумкин**,

докт. экон. наук, проф., акад. РАН **Е.М. Примаков**,

докт. ист. наук, проф., акад. РАН **С.М. Рогов**,

докт. филос. наук, проф., акад. РАН, акад. РАЕН **М.Л. Титаренко**,

докт. полит. наук, проф., акад. РАН **А.В. Торкунов**,

канд. ист. наук **Д.В. Тренин**,

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев** (ученый секретарь)

Авторский коллектив:

канд. ист. наук **А.В. Загорский** (руководитель коллектива), канд. юр. наук **Д.К. Бекашев**,

докт. биол. наук **А.И. Глубоков**, канд. юр. наук **П.В. Саваськов**, канд. юр. наук **Е.Н. Хмелева**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**, канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**, **Л.В. Филиппова**

Дорожная карта – документ, определяющий последовательные шаги и содержание взаимодействия Российской Федерации с зарубежными партнерами (государствами и международными организациями) по актуальным вопросам международного сотрудничества в Арктике на 2012–2018 годы. Цель настоящих предложений – содействие реализации интересов России через эффективное международное сотрудничество в регионе. Дорожная карта включает в себя различные аспекты: правовой, институциональный, экологический, природоресурсный, транспортный, военный, научно-исследовательский.

Арктика. Предложения к дорожной карте международного сотрудничества / [А. В. Загорский и др. ; гл. ред. И. С. Иванов]. – М. : Спецкнига, 2012. – 40 с. – Авт. указаны на обороте тит. л. – ISBN 978-5-91891-209-6.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОТ РСМД.....	4
РЕЗЮМЕ.....	6
ВВЕДЕНИЕ.....	9
1. АРКТИЧЕСКАЯ ЗОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МЕЖДУ- НАРОДНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ.....	12
2. МИНИМИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ ОСВОЕ- НИЯ АРКТИКИ.....	14
3. СОВМЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РЫБНЫМИ РЕСУРСАМИ.....	19
4. БЕЗОПАСНОСТЬ СУДОХОДСТВА И ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ЗАГРЯЗНЕНИЯ МОРЯ С СУДОВ.....	25
5. БЕЗОПАСНОСТЬ.....	28
6. ВОПРОСЫ СУВЕРЕННЫХ ПРАВ И НАЦИОНАЛЬНОЙ ЮРИС- ДИКЦИИ АРКТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВ.....	31
7. ДИАЛОГ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ НЕАРКТИЧЕСКИМИ ГОСУДАРСТВАМИ.....	34
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	37

ОТ РСМД

Сегодня в международной повестке дня мало тем, которые вызывали бы такой же устойчивый политический и общественный резонанс, как освоение арктических просторов. Здесь в тесный клубок переплелись вопросы национального суверенитета, юрисдикции и безопасности арктических государств; сохранения уникальной природной среды и экосистем; баланса прав и интересов арктических и неарктических стран.

Российский совет по международным делам убежден, что в Арктике нет таких проблем, которые нельзя решить на основе сотрудничества, опираясь на здравый смысл и солидный фундамент международного права.

На завершающем этапе находится подготовка Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, которая призвана конкретизировать принятые в 2008 году Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу.

Реализация стратегии освоения российской Арктики и сохранения ее уникальной природной среды невозможна без широкого международного сотрудничества.

Понимание данного обстоятельства побудило РСМД начать в 2012 году проект по формированию Дорожной карты международного сотрудничества в Арктике. Его цель заключалась в *инвентаризации стоящих в повестке дня проблем и их решений, требующих наращивания международного сотрудничества в Арктике.*

В ходе проведенного обзора были сформулированы предложения по развитию международного сотрудничества в Арктике на ближайшие годы, которые мы выносим на широкое обсуждение. РСМД намерен продолжать начатую в 2012 году работу. Мы, в частности, планируем:

- на ежегодной основе готовить доклад о состоянии международного сотрудничества в Арктике и обеспечении национальных интересов Российской Федерации;

-
- провести комплексный обзор законодательства арктических государств в природоохранной сфере, правил судоходства и ведения рыбного промысла с точки зрения возможности их гармонизации;
 - продолжить работу по междисциплинарной подготовке кадрового резерва специалистов по вопросам международного сотрудничества в Арктике;
 - мы также предлагаем учредить Арктический деловой форум, успешной работе которого готовы всемерно содействовать.

РСМД открыт для сотрудничества с органами государственного управления, бизнесом, экспертными кругами и организациями гражданского общества Российской Федерации, арктических и других заинтересованных государств.

И.С. Иванов
Президент РСМД
Член-корреспондент РАН
октябрь 2012 г.

РЕЗЮМЕ

Климатические изменения в Арктике порождают ожидания активизации экономической деятельности в регионе, связанной с перспективами освоения энергетических и минеральных ресурсов на шельфе арктических морей, расширения судоходства и рыболовства.

Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ) рассматривается в качестве стратегической ресурсной базы развития страны на обозримую перспективу. По мере ее дальнейшего освоения, АЗРФ будет все больше втягиваться в международное сотрудничество.

Экономическая деятельность в Арктике осуществляется в условиях установленных правовых режимов арктических акваторий, границ суверенных прав и юрисдикции прибрежных государств. Единственным существенным открытым вопросом остается определение внешних границ и разграничение континентального шельфа ряда прибрежных государств за пределами 200-мильных зон. Однако данный вопрос не будет порождать споры и конфликты относительно доступа к природным ресурсам Арктики, большая часть которых находится в пределах никем не оспариваемых исключительных экономических зон прибрежных государств.

В то же время все арктические государства сталкиваются с новыми вызовами и проблемами. Наиболее серьезные из них порождает необходимость:

- сохранить уникальную природную среду и биологическое разнообразие арктических экосистем;
- исключить появление в Северном Ледовитом океане района нерегулируемого рыбного промысла;
- обеспечить высокие стандарты безопасного судоходства и защиты морской среды от загрязнения;
- наращивать потенциал реагирования на чрезвычайные ситуации, природные и техногенные катастрофы;

- отработать механизм согласования баланса прав, обязанностей и интересов арктических и неарктических государств на основе сотрудничества.

В этой связи представляется целесообразным:

1. Учредить и проводить на регулярной основе **международный Арктический деловой форум**.

2. Ратифицировать **Конвенцию Эспо** об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

3. Согласовать с приарктическими государствами практические шаги по скорейшему введению **моратория на рыбный промысел в центральном бассейне (анклаве) Северного Ледовитого океана** и проведению исследовательских работ, в том числе совместных, по изучению водных биологических ресурсов этого бассейна.

4. Опираясь на имеющиеся наработки, провести комплексный обзор законодательства арктических государств в природоохранной сфере, правил судоходства и ведения рыбного промысла с точки зрения возможности их гармонизации.

5. Завершить работу по подготовке соглашения стран Арктического совета в сфере **готовности и реагирования на морские нефтяные загрязнения** в Арктике.

6. В рамках соглашения 2011 года стран Арктического совета о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике предусмотреть проведение **совместных полномасштабных учений в акваториях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации**.

7. Обсудить с соседними арктическими государствами возможность создания в рамках соглашения 2011 года **совместных аварийно-спасательных центров**, предусмотрев, в частности, создание одного из таких центров на Шпицбергене.

8. Инициировать обсуждение с арктическими государствами вопроса о предварительном уведомлении и приглашении наблюдателей, а в перспективе – участников от всех арктических государств на все **международные военно-морские учения**, проводимые в регионе.

9. В рамках **Международной морской организации (ИМО)** завершить работу над **обязательным Международным кодексом безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах** в установленные сроки (2015 – 2016 годы).

10. Ратифицировать **соглашение 1990 года о линии разграничения морских пространств с США**.

11. Ускорить подготовку **российско-американского соглашения по рыболовству**.

12. Согласовать с Норвегией открытые вопросы сотрудничества в области рыболовства, имея в виду, в том числе, установление **единых мер регулирования промысла на всей акватории Баренцева моря** и сопредельных вод.

13. Активизировать **диалог с заинтересованными неарктическими государствами** в различных международных форматах: в рамках ИМО – по вопросам безопасности судоходства и охраны арктических вод от загрязнения с судов; в подлежащем согласованию формате – по вопросу о введении моратория на рыбный промысел в анклав Северного Ледовитого океана; в рамках Арктического совета – в пределах его компетенции, привлекая неарктические государства к работе в качестве наблюдателей.

14. Продолжить работу по обоснованию **внешних границ континентального шельфа Российской Федерации** в Северном Ледовитом океане за пределами исключительной экономической зоны, имея в виду, что окончательное решение данного вопроса будет многоэтапным, займет немало времени и потребует тесного сотрудничества с другими прибрежными арктическими государствами.

ВВЕДЕНИЕ

Возрастающий международный интерес к Арктике объясняется в первую очередь наблюдаемыми здесь и ожидаемыми климатическими изменениями. Прогнозируемые перемены, с одной стороны, могут открыть новые возможности для освоения этого сурового региона, а с другой – породить новые масштабные вызовы.

Площадь многолетнего ледяного покрова Северного Ледовитого океана неуклонно сокращается, хотя и неровными темпами. Все большая часть арктических акваторий летом освобождается ото льда. Они становятся более доступными для разведки и разработки минеральных и биологических ресурсов. Расширяются зоны и продолжительность судоходства в свободный ото льда период.

Все это открывает перспективы расширения экономической деятельности, в том числе в Арктической зоне Российской Федерации, ее более интенсивного включения в мирохозяйственные процессы.

В то же время быстрое изменение климата представляет угрозу для биологического разнообразия Арктики, ее уникальных и уязвимых экосистем. В результате таяния морского льда и сокращения его поверхности исчезают уникальные места обитания арктической флоры и фауны. Сокращаются популяции арктических видов животных и птиц. Древесная растительность начинает замещать традиционные экосистемы тундры.

Климатические изменения влияют на условия жизни и экономической деятельности. Нарушается стабильность транспортной и социальной инфраструктуры. Таяние многолетней мерзлоты ведет к повреждению и разрушению зданий и сооружений, трубопроводов, автомобильных и железных дорог, аэродромов и вертолетных площадок.

Все более частыми становятся стихийные бедствия. Повышение уровня арктических морей ведет к затоплению побережья. Усиливается эрозия берега. Нарушаются традиционный жизненный уклад и условия хозяйственной деятельности коренного населения.

С расширением экономической деятельности на суше и в Северном Ледовитом океане еще больше возрастет нагрузка на арктическую среду, сохранявшуюся до последнего времени относительно нетронутой. Перспектива добычи углеводородов на шельфе и нарастание объема морских перевозок повышают опасность загрязнения окружающей среды в результате возможных разливов нефти и интенсивного движения крупнотоннажных судов.

Освоение арктических акваторий ставит перед прибрежными государствами масштабные задачи

- модернизации существующей и формирования новой инфраструктуры в регионе;
- поддержания высокого уровня готовности к реагированию на стихийные бедствия и техногенные катастрофы;
- обеспечения безопасности судоходства;
- наращивания сил и средств для поиска и спасания;
- противодействия трансграничным вызовам и угрозам;
- адаптации населения и инфраструктуры к последствиям климатических изменений.

Не удивительно, что все арктические государства в последние годы приняли региональные стратегии, стремясь использовать открывающиеся здесь возможности и дать адекватный ответ на новые вызовы. Все они уделяют существенное внимание укреплению международного сотрудничества, поиску совместных ответов на общие вызовы для национальной и экологической безопасности, а также безопасности человека. Нет ничего удивительного и в том, что предлагаемые ими решения в чем-то расходятся, и порой – существенно.

Международное сотрудничество является важным условием реализации стратегии развития АЗРФ. Освоение российской Арктики при сохранении ее природной среды невозможно без привлечения зарубежных инвестиций и современных технологий, без объединения современных знаний и специфических арктических компетенций.

Сохранение экосистем Арктики требует все более тесного сотрудничества в обеспечении мониторинга состояния природной среды; решении вопросов техногенной и экологической безопасности; в развитии современной транспортной инфраструктуры; сохранении и совместном управлении водными биологическими ресурсами; модернизации предприятий, социальной и коммунальной сферы; изучении Арктики и происходящих в регионе перемен; увеличении человеческого капитала.

К настоящему времени сформировался круг основных вопросов, которые в краткосрочной и среднесрочной перспективе будут определять повестку дня международного сотрудничества в Арктике. Среди них:

- расширение международного сотрудничества в интересах устойчивого развития и освоения ресурсов российской Арктики;

- сохранение биоразнообразия и экосистем в условиях активизации экономической деятельности на шельфе и в арктических морях;
- сохранение и совместное управление водными биологическими ресурсами анклава Северного Ледовитого океана;
- обеспечение безопасности судоходства;
- расширение сотрудничества в решении общих проблем безопасности;
- уточнение границ суверенных прав арктических государств;
- определение баланса интересов арктических и неарктических стран.

1. АРКТИЧЕСКАЯ ЗОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В МЕЖДУНАРОДНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ

В годы холодной войны АЗРФ по военно-стратегическим соображениям была закрыта для международного сотрудничества, которое, по сути, ограничивалось соглашениями по рыболовству.

За последние два десятилетия положение дел радикально изменилось. АЗРФ стала зоной интенсивного двустороннего – прежде всего с соседними арктическими странами – и многостороннего межгосударственного сотрудничества. Быстрыми темпами развиваются деловые контакты, особенно в освоении минеральных ресурсов, развитии инфраструктуры и транспорта.

Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР), Арктический совет, Северное измерение сотрудничества России с Европейским союзом (ЕС), российско-американская программа совместного уменьшения угрозы, инициированная «восьмеркой» ведущих стран мира программа «глобального партнерства» против распространения оружия и материалов массового уничтожения, четырехсторонняя (Россия, Великобритания, Норвегия, США) программа военно-экологического сотрудничества в Арктике (АМЕК) – вот неполный перечень международных структур и программ, в рамках которых реализуются многочисленные проекты сотрудничества в Арктической зоне Российской Федерации.

Трудно представить себе сферы, которые не были бы сегодня охвачены международным взаимодействием. Развитие предпринимательства и экономическое сотрудничество. Развитие транспортной инфраструктуры. Модернизация аграрного сектора. Охрана окружающей среды. Развитие экологически чистого производства. Внедрение технологий энергосбережения. Модернизация систем водно-коммунального хозяйства и методов комплексного обращения с отходами. Предотвращение и ликвидация последствий разливов нефти. Здравоохранение и социальная защита населения. Ядерная и радиационная безопасность. Совместные учения военно-морских сил и аварийно-спасательных служб. Приграничное и трансграничное сотрудничество. Школьные, молодежные, образовательные, культурные, научные,

спортивные и деловые обмены. Сотрудничество организаций коренных малочисленных народов, организаций гражданского общества и многое другое.

Российские исследования Арктики сегодня тесно интегрированы в международные программы и проекты. Они становятся все более междисциплинарными. Наряду с партнерскими связями с научными центрами многих стран все более заметную роль в проведении исследований играют Международный арктический научный комитет и Рабочая группа по устойчивому развитию Арктики, созданные под эгидой Арктического совета. Создан Международный сетевой университет Арктики.

Почти все крупные проекты экономического освоения Арктики – разведка и обустройство месторождений на суше и на шельфе, портовое строительство, строительство ледоколов и крупнотоннажных судов и другие – реализуются с участием зарубежных корпораций.

Современную российскую Арктику сейчас трудно представить вне широкого международного сотрудничества. Оно играет все более заметную роль в решении проблем, с которыми Россия сталкивается в АЗРФ, способствует увеличению человеческого капитала, привлечению в регион современных технологий и компетенций.

Принятие Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации будет способствовать еще более масштабному вовлечению АЗРФ в международное сотрудничество. Оно должно стать важным механизмом реализации Стратегии. Причем речь здесь идет не только о расширении сотрудничества в рамках уже сложившихся структур межгосударственного взаимодействия в Арктике, но и развитии связей с бизнес-сообществом, научными организациями и организациями гражданского общества.

Масштабы обсуждаемых сегодня проектов развития АЗРФ таковы, что для их реализации потребуются намного более широкое, чем сейчас, привлечение частных, в том числе иностранных, инвестиций, новейших зарубежных технологий и знаний с учетом основных направлений и приоритетов, которые должны быть определены Стратегией.

Содействовать решению этой задачи может **учреждение и регулярное проведение международного Арктического делового форума**, в работе которого принимали бы участие представители профильных федеральных министерств и ведомств, региональных и муниципальных властей арктических регионов России, российских и зарубежных деловых кругов, научного сообщества, организаций гражданского общества, региональных организаций, их государств-членов и наблюдателей.

Арктический деловой форум мог бы стать площадкой для разъяснения планов реализации Стратегии развития АЗРФ, условий участия в их осуществлении, имея в виду возможность привлечения, в том числе, зарубежных частных инвесторов, подрядчиков и субподрядчиков. Одновременно Форум мог бы облегчить налаживание откровенного и доверительного диалога органов государственного управления разного уровня с представителями деловых и научных кругов, организациями гражданского общества.

2. МИНИМИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПОСЛЕДСТВИЙ ОСВОЕНИЯ АРКТИКИ

До последнего времени загрязнение акваторий Северного Ледовитого океана было главным образом следствием экономической деятельности, осуществляемой на суше (развитие промышленности в арктической зоне, стоки северных рек, последствия военной, в особенности ядерной, деятельности), а также переноса загрязнителей из других регионов мира. Однако в целом морские акватории Арктики оставались относительно чистыми в сравнении с другими регионами мира.

Ожидаемая интенсификация экономической деятельности в арктических морях – разведка, освоение, хранение и транспортировка углеводородных и других минеральных ресурсов шельфа, расширение судоходства, развитие арктического туризма и потенциальное появление новых районов рыболовства – ставит в повестку дня вопрос о расширении источников загрязнения морской среды.

Сегодня предметом особой заботы в Арктике становятся, прежде всего, риски, связанные с возможными разливами нефти в районах ее перспективной добычи на шельфе и в процессе морской транспортировки углеводородов.

Управление специфическими рисками загрязнения морской среды Арктики регулируется преимущественно национальным законодательством прибрежных государств. В нем учитываются существующие международные стандарты и нормы общего международного права, регулирующие вопросы экологической безопасности.¹

¹ Такие нормы содержатся помимо Конвенции ООН по международному морскому праву 1982 года, в частности, в Конвенции по предотвращению загрязнения моря нефтью 1954 года с более поздними поправками, Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененной Протоколом 1978 года (Конвенция МАРПОЛ-73/78), Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 года, Международной конвенции относительно вмешательства в открытом море в случае аварий, приводящих к загрязнению нефтью 1969 года, Протоколе о вмешательстве в открытом море в случае аварий, приводящих к загрязнению моря веществами иными, чем нефть, 1973 года, Международной конвенции об ответственности и компенсации за ущерб в связи

Действуют двусторонние соглашения арктических государств по сотрудничеству в деле предотвращения загрязнения морской среды в арктических морях и реагированию, в частности, на разливы нефти. Такие соглашения существуют у Российской Федерации с Норвегией (в отношении Баренцева моря) и США (в отношении Берингова и Чукотского морей).

Общие и специфические стандарты сохранения морской среды от загрязнения с судов или в результате добычи энергоресурсов устанавливаются документами Международной морской организации. В 2011 году вступило в силу Руководство для судов, осуществляющих плавание в полярных водах. Оно сменило утвержденное в 2002 году Руководство для судов, осуществляющих плавание в покрытых льдами арктических водах. В ИМО утверждаются и другие международные стандарты, в том числе руководство по реагированию на разливы нефти в ледовых условиях и при низких температурах.

Ожидаемая интенсификация разработки минеральных ресурсов арктического шельфа ставит в повестку дня вопрос о **расширении международного сотрудничества** в целях минимизации экологических рисков этой деятельности и их последствий в специфических арктических условиях. Такое расширение может происходить на ряде направлений. Среди них:

- расширение применимой международно-правовой базы регулирования вопросов экологической безопасности в Арктике;
- расширение регионального сотрудничества, прежде всего, в рамках Арктического совета;
- гармонизация национального природоохранного законодательства прибрежных стран.

Завершение внутренних процедур, необходимых для ратификации Российской Федерацией Конвенции Европейской экономической комиссии ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо).

Конвенция содержит обязательства по проведению процедур оценки воздействия на окружающую среду на ранних стадиях планирования промышленных объектов, перечень которых содержится в приложениях к Конвенции. Применение этих процедур в специфических условиях Арктики подробно описано в руководстве Арктического совета по разработке нефти и газа на шельфе. Конвенция также содержит общие обязательства государств уведомлять и консультироваться друг с другом по всем крупным проектам, которые могли бы оказать значительное трансграничное воздействие на окружающую среду.

Государства Арктического совета за исключением Исландии, России и США ратифицировали Конвенцию Эспо. Ее ратификация Россией и приведение национального законодательства в соответствие с ее

с перевозкой морем опасных и вредных веществ 1996 года, Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года с изменениями, внесенными Протоколами 1976 и 1988 годов (Конвенция СОЛАС 74/78), Международных правилах предупреждения столкновения судов в море 1972 года и других.

требованиями стали бы важной мерой по минимизации воздействия на арктические экосистемы планируемых в Российской Федерации проектов. Одновременно это расширило бы возможности защиты российских интересов при обсуждении проектов, которые планируют другие арктические страны.

В 2003 году был подписан **Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции Эспо**. При проведении стратегической экологической оценки определяется суммарное воздействие на окружающую среду не отдельных, а всех проектов в одном регионе, включая потенциальные. В данном протоколе участвуют пока только четыре государства Арктического совета: Дания, Норвегия, Финляндия и Швеция.

Тем не менее в декларации Арктического совета 2009 года содержится положение о необходимости приведения национального законодательства в соответствие с положениями руководства по разработке нефти и газа на шельфе в Арктике, в числе которых значится и стратегическая экологическая оценка, и оценка кумулятивного эффекта различных проектов.

Если процедура оценки воздействия на окружающую среду закреплена в действующем российском законодательстве и применяется в течение многих лет, то стратегическая экологическая оценка является новым механизмом. **Присоединение России к протоколу могло бы стать следующим шагом после ратификации Конвенции Эспо.**

Расширение регионального природоохранного сотрудничества осуществляется, прежде всего, в рамках Арктического совета.

На встрече министров иностранных дел 2011 года было принято решение о создании рабочей группы по выработке **соглашения стран Арктического совета в сфере готовности и реагирования на морские нефтяные загрязнения** в Арктике. Группа должна представить проект соглашения к очередной встрече министров иностранных дел стран Арктического совета, которая состоится в мае 2013 года.

В данном случае речь идет главным образом об определении зон ответственности прибрежных государств по реагированию на разливы нефти. Однако в развитие соглашения планируется осуществлять взаимодействие в сфере разработки и тестирования новых технологий ликвидации последствий разливов нефти, установления технологических требований к предотвращению разливов и в других более конкретных вопросах, в которых ощущается необходимость наращивания международного научного и научно-технического сотрудничества.

Несмотря на рамочный характер готовящегося соглашения, сам факт разработки в рамках Арктического совета юридически обязывающего документа в данной области является важным шагом в направлении формирования регионального природоохранного механизма в Арктике.

В 2011 году Арктический совет также принял решение о создании группы экспертов для подготовки рекомендаций по **экосистемному управлению окружающей средой в Арктике**. Хотя в задачи группы не входит

подготовка соглашения или соглашений, выработанные экспертами подходы и принципы могут быть реализованы на практике при составлении комплексных планов управления морями и при планировании морских акваторий на двусторонней основе.

В рамках российско-норвежской комиссии по охране окружающей среды запланирована разработка **Концепции комплексного управления Баренцевым морем**. Норвегия приняла в 2006 году план управления частью Баренцева моря, находящейся под ее юрисдикцией. Это позволяет на основе экосистемного подхода обеспечить такое ведение всех видов хозяйственной деятельности в море, чтобы их совокупное воздействие на окружающую среду не ставило под угрозу существование морских экосистем.

Использование норвежского опыта позволило бы создать условия для осуществления всего комплекса экономической деятельности (рыболовство, судоходство, планируемая разработка углеводородов, туризм) с минимальным воздействием на морские экосистемы не только в российской части Баренцева моря, но и во всей его акватории.

Важным направлением постепенного формирования общего природоохранного режима в морской Арктике может стать поступательная **гармонизация национального законодательства прибрежных стран**, регулирующего вопросы предотвращения и реагирования на загрязнение морской среды с судов, а также в процессе разработки месторождений шельфа.

Первые шаги в этом направлении уже делаются. После подписания в 2010 году Договора о разграничении морских пространств и континентального шельфа в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане Россия и Норвегия начали двусторонние консультации по гармонизации национальных природоохранных стандартов, применяемых при разведке и разработке минеральных ресурсов шельфа. С этой целью стороны договорились провести **сравнительный анализ национального законодательства и выявить существующие различия**.

К такой работе могли бы подключиться и другие арктические государства. Хотя их национальные нормы, регулирующие планирование мероприятий на случай разлива нефти, и отличаются друг от друга, в них много общего, поскольку все они опираются на общую международную нормативную базу, наработанную, в том числе, в документах ИМО.

Другими направлениями сотрудничества в области предупреждения экологических последствий экономической деятельности в морской Арктике могут стать:

- обмен информацией и сотрудничество в сфере мониторинга состояния морской среды;
- налаживание национального и международного мониторинга выполнения государствами своих обязательств в сфере техногенной и экологической безопасности;

-
- разработка общих (единых) технических стандартов и руководств для осуществления различных видов хозяйственной деятельности в арктических морях.

3. СОВМЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РЫБНЫМИ РЕСУРСАМИ

Ряд арктических морей, прежде всего отнесенные Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН (ФАО) к районам Северо-Восточной Атлантики (Норвежское, Гренландское и Баренцево моря), а также Берингово море в северной части Тихого океана² отличаются высокой биопродуктивностью.

Их значение для российского рыбного хозяйства в последние два десятилетия существенно возросло. Сегодня это второй по объему вылова регион после дальневосточных морей. Масштабы российского рыбного промысла здесь выросли в абсолютном и в относительном выражении. Если в 1990 году российские рыбаки выловили в Северной Атлантике 510 тыс. тонн рыбы (5,5% от общероссийского вылова), то в последнее десятилетие российский промысел в Арктике стабилизировался на уровне одного миллиона тонн в год или примерно четверти общего российского вылова.

Международное сотрудничество в области рыболовства в арктических морях имеет особое значение для России. Только 25% от общего арктического вылова России приходится на российскую исключительную экономическую зону, тогда как 65% – на исключительные экономические зоны других стран и 10% – на районы открытого моря за пределами исключительных экономических зон. Данное обстоятельство подчеркивает традиционно большое значение для России сотрудничества с прибрежными арктическими государствами – прежде всего, с Норвегией, а также с США – в регулировании рыбохозяйственной деятельности.

Наблюдаемые климатические изменения ставят в повестку дня арктической политики новые вопросы.

Моря Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское, Бофорта и Баффина отнесены ФАО к особому статистическому району арктических

² Камчатка и прилегающие акватории Берингова моря не включаются в принятое в России определение Арктической зоны. Однако регион Берингова моря и Алеутские острова включаются в Арктическую зону США и в этой связи – в географические рамки деятельности Арктического совета. В приводимых ниже данных российского арктического улова промысловая статистика по Берингову морю не включена.

морей (статистический район 18). Воды этих морей, как и центральный бассейн Северного Ледовитого океана, за пределами исключительных экономических зон прибрежных государств до настоящего времени практически не использовались как промысловые водоемы.

Однако в последние годы в летний сезон от ледяного покрова освобождается все большая часть – более 40%, площади центрального бассейна Северного Ледовитого океана за пределами исключительных зон России, США и Канады. Климатические изменения здесь происходят очень динамично. В 2012 году был отмечен очередной минимум ледового покрытия.

На этот район юрисдикция прибрежных государств не распространяется. Но поскольку рыбный промысел здесь раньше не велся, вопрос о его регулировании в анклав Северного Ледовитого океана не вставал в практическую плоскость. Теперь же ситуация меняется. Сегодня ничто не мешает промысловым судам государств, ведущих экспедиционный промысел далеко от своего побережья, начать экспериментальный лов в этом районе.

Данное обстоятельство ставит в повестку дня вопрос о необходимости разработки **механизма регулирования рыболовства в анклав Северного Ледовитого океана** за пределами исключительных экономических зон прибрежных государств.

С инициативой постановки данного вопроса выступили США. В 2009 году они запретили ведение рыбного промысла в арктической части своей исключительной экономической зоны, а в 2011 году представили проект многостороннего соглашения о рыболовстве в анклав Северного Ледовитого океана, предусматривающий активизацию процесса установления там регионального режима управления рыболовством.

Используя предосторожный подход в международном управлении рыболовством, США предлагают на начальном этапе ввести мораторий на ведение промысла в этом районе до тех пор, пока не будут изучены и оценены его водные биологические ресурсы и на основе полученных данных не будет разработан механизм регионального управления рыболовством в восточной части Северного Ледовитого океана. При этом США исходят из того, что с инициативой о введении моратория должны выступить, прежде всего, прибрежные арктические государства, одновременно добиваясь того, чтобы обязательства по соблюдению моратория приняли бы и ведущие экспедиционный промысел неарктические страны.

С аналогичных позиций выступает Европейский союз. Однако в отличие от США, исходящих из целесообразности создания в данном районе новой организации по управлению рыболовством, ЕС выступает за то, чтобы распространить на него деятельность региональных организаций, зарекомендовавших себя в Северо-Восточной Атлантике: Комиссии по рыболовству в Северо-Восточной части Атлантического океана (НЕАФК) и Конвенции о сохранении лосося в северной части Атлантического океана (НАСКО).

Позиция Канады, ранее сдержанно относившейся к предложению США, в последнее время меняется в направлении признания необходимости установления моратория.

Рыбохозяйственные ведомства России и Норвегии исходят из целесообразности в ближайшем будущем сделать акцент на исследовании состояния водных биологических ресурсов в анклав Северного Ледовитого океана и лишь на основе полученных результатов решать вопрос о механизмах сохранения арктических экосистем.

В частности по мнению Росрыболовства, период потепления необходимо использовать в первую очередь для расширения исследований в ранее закрытых льдом участках. Только данные систематических исследований биоресурсов и их динамики позволят ясно сформулировать и надежно обосновать российские позиции в процессе согласования многостороннего режима для восточной части Северного Ледовитого океана.

Такой сдержанный подход отчасти объясняется отсутствием в настоящее время в центральном бассейне Северного Ледовитого океана сырьевой базы для экономически эффективного промысла. В случае продолжения потепления распространение ценных промысловых объектов (трески, палтуса, минтая и других) в анклаве Северного Ледовитого океана займет немало времени, в течение которого можно будет согласовать все вопросы сохранения и управления водными биологическими ресурсами этого района.

С нашей точки зрения, позиции двух групп государств – выступающих за скорейшее введение моратория с целью исключить нерегулируемый промысел в анклав Северного Ледовитого океана и исходящих из необходимости сначала досконально изучить его биологические ресурсы – не являются непримиримыми.

Введение моратория на промысел в анклав Северного Ледовитого океана не лишает государства возможности вести здесь интенсивную исследовательскую деятельность. При этом они приобретают гарантии того, что в этой части Арктики не будет вестись неконтролируемый промысел. Решение же вопросов окончательного оформления регионального режима управления рыболовством откладывается на период, когда на основе систематических исследований заинтересованные стороны смогут определить свои позиции по данному вопросу, исходя из интересов сохранения запасов и рационального управления водными биологическими ресурсами данного района.

Арктические государства на собственном опыте знают, как важно для сохранения запасов, прежде всего, мигрирующих рыб исключить неконтролируемый лов за пределами исключительных экономических зон. Об этом свидетельствует опыт реализации многостороннего соглашения по управлению запасами минтая в анклав Берингова моря и трехстороннего (российско-норвежско-исландского) соглашения по анклаву Баренцева моря.

В этой связи мы полагаем, что **решение вопроса о введении моратория на рыбный промысел в анклав Северного Ледовитого океана не следует откладывать**. Целесообразно в кратчайшие сроки согласовать, прежде всего, с арктическими государствами практические шаги по его введению, особое внимание при этом уделив вопросам регулирования исследовательских работ, в том числе совместных, по изучению водных биологических ресурсов этого района и вылова рыбы в исследовательских целях.

Особое значение для российской рыбохозяйственной деятельности имеет сотрудничество с Норвегией. Суммарный российский вылов по российско-норвежским соглашениям в области рыболовства за пределами российской исключительной экономической зоны в 2011 году составил более 500 тыс. тонн. Это более половины всего ее арктического вылова. По этой причине эффективность российско-норвежского сотрудничества в области рыболовства по существу определяет эффективность всей промысловой деятельности России в арктических морях.

Российско-норвежский механизм регулирования промысла, центральное место в котором занимает созданная в 1975 году Смешанная российско-норвежская Комиссия по рыболовству (СРНК), за последние 37 лет доказал свою эффективность с точки зрения справедливого распределения квот и поддержания стабильной величины промысловых запасов водных биологических ресурсов.

Но и здесь регулярно возникают вопросы, требующие решения. В настоящее время в повестке дня российско-норвежского сотрудничества в области рыболовства стоят три темы.

Во-первых, **согласование правил ведения промысла в бывшем смежном участке**, разграничение которого было проведено в 2010 году. В течение двухлетнего переходного периода с даты вступления договора 2010 года в силу, то есть до 7 июля 2013 года, Россия и Норвегия ведут здесь промысел на прежних условиях, используя водные биологические ресурсы участка в равных долях. Каждая сторона применяет собственные технические правила промысла.

В 2013 году эта ситуация изменится. Закончится временный период применения технических правил промысла в смежном участке Баренцева моря. Новых же правил нет. Это обстоятельство допускает возможность перераспределения квот вылова в смежном участке в пользу Норвегии в соответствии с пропорциями распределения его площади.

Во-вторых, в связи с подписанием договора 2010 года возникла неопределенность в отношении судьбы СРНК. Срок действия соглашения 1975 года, которым она была учреждена, определен в 15 лет после вступления договора в силу (до 2026 года), после чего оно может быть расторгнуто. Независимо от судьбы соглашения 1975 года, **механизм согласования квот вылова в районах, представляющих взаимный интерес для России и Норвегии, необходимо сохранить.**

В-третьих, ряд двусторонних договоренностей позволяет России и Норвегии **регулировать промысел в районе Шпицбергена**, не отказываясь при этом от своих правовых позиций в отношении правомерности или неправомерности введения Норвегией здесь рыбоохранной зоны. Тем не менее неоднократно возникали конфликтные ситуации. Причиной конфликтов, как правило, было то, что российские суда ведут промысел в районе Шпицбергена по российским правилам рыболовства, которые отличаются от норвежских. Норвежская же инспекция требует соблюдения всех вводимых ею требований и ограничений.

В последнее время участились случаи задержания российских судов береговой охраной Норвегии (9 случаев в 2011 году). Основная причина задержаний – выбросы рыбы. В соответствии с норвежским рыболовным законодательством все выловленные биоресурсы должны быть доставлены на берег. Выбросы и уничтожение улова на борту не допускается.

Российское же законодательство после внесения в декабре 2008 года поправок в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» предписывает полностью уничтожать улов при ведении промысла в научно-исследовательских целях. Это противоречие в требованиях национального законодательства двух стран существенно затрудняет выполнение совместных российско-норвежских программ исследования водных биологических ресурсов и, соответственно, снижает качество оценок состояния запасов.

Снятию возникающих между Россией и Норвегией конкретных проблем управления рыболовством могло бы способствовать:

- установление единых мер регулирования промысла и согласованных мер его контроля на всей акватории Баренцева моря и сопредельных вод, включая согласование понятия «выбросы рыбы»;
- активизация российских исследований водных биологических ресурсов в рамках совместных российско-норвежских программ;
- отмена поправок к Федеральному закону от 20 декабря 2004 года №166 «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», касающихся уничтожения уловов, полученных в научно-исследовательских целях.

Вторым ключевым для России направлением двустороннего сотрудничества в северных морях является взаимодействие с США.

В целом российско-американское сотрудничество в области рыболовства отличается высоким уровнем совпадения интересов. Благодаря совместной инициативе и тесному взаимодействию двух стран удалось добиться подписания в 1994 году многостороннего соглашения по сохранению и управлению запасами минтая в анклав (за пределами исключительных экономических зон двух стран) Берингова моря. Благодаря этому соглашению до настоящего времени сохраняется запрет на вылов минтая в анклав, что позволило остановить процесс истощения его запасов.

В то же время неоправданно затянулся процесс подготовки нового российско-американского соглашения по сохранению и управлению водными биологическими ресурсами Берингова моря. Переговоры по этому соглашению в целом близки к завершению, однако они замедлились главным образом из-за сложностей нормативно-правовой базы, регулирующей доступ к водным биоресурсам.

4. БЕЗОПАСНОСТЬ СУДОХОДСТВА И ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ ЗАГРЯЗНЕНИЯ МОРЯ С СУДОВ

С отступлением многолетних льдов Северного Ледовитого океана, пусть даже на короткий летний период, сегодня многие связывают перспективы кратного повышения интенсивности судоходства в Арктике. Эта тенденция уже ясно обозначилась в последнее десятилетие.

Как правило, речь идет о прогнозах расширения арктического туризма, который развивается быстрыми темпами, прежде всего, в Норвегии, Гренландии и Исландии; возрастании объема перевозок добываемых на суше, а в перспективе и на арктическом шельфе минеральных ресурсов; потенциального расширения районов рыбного промысла; развития международного (транзитного) судоходства по трассам российского Северного морского пути (СМП) и канадского Северо-западного прохода, а в более отдаленной перспективе также и кросс-арктического судоходства за пределами 200-мильных исключительных экономических зон пяти прибрежных государств.

Правда, интенсификация судоходства в обозримой перспективе в разной степени затронет различные акватории Северного Ледовитого океана. До настоящего времени эта тенденция была характерна в основном для свободных ото льда пространств, а летом – в освобождающихся от него акваториях преимущественно в западных арктических морях. Судоходство в Северном Ледовитом океане в короткий период свободной ото льда навигации (с июня по сентябрь, но главным образом в августе и сентябре) намного более интенсивно, чем в другие месяцы года.

Разными темпами растут и различные виды морских перевозок. Если не считать охватывающий относительно незначительную часть арктических акваторий туризм, **основная доля прироста морских перевозок в регионе приходится на вывоз добываемых минеральных ресурсов.** Эта тенденция отмечается применительно как к СМП, так и к Северо-западному проходу. По прогнозам, к 2020 году она не изменится, и международное (транзитное) судоходство вряд ли получит здесь существенное развитие.

По существу единственное конкурентное преимущество арктических трасс, соединяющих атлантическое и тихоокеанское побережья, заключается в более коротком маршруте, что позволяет значительно сократить расход топлива. Но у СМП и Северо-западного прохода в обозримой перспективе останутся и существенные слабые стороны, которые не позволят им серьезно конкурировать с нынешними трассами глобальных морских перевозок. К ним, в частности, относятся:

- неразвитость портовой и иной инфраструктуры;
- непонятная пока окупаемость инвестиций, необходимых для создания современной инфраструктуры морских перевозок ради короткого периода ее интенсивной эксплуатации – на протяжении 2–3 месяцев в году;
- крайне сложные погодные и ледовые условия, не позволяющие точно рассчитать время в пути и реализовать на арктических трассах важнейший принцип международного коммерческого судоходства – доставки груза «день в день»;
- сопровождающие арктическое судоходство высокие риски, отпугивающие международные страховые компании или делающие их услуги по страхованию судов чрезмерно высокими.

Сохраняются на арктических трассах и другие обстоятельства, обременяющие и сдерживающие развитие международного судоходства. Помимо избыточной бюрократии, связанной с оформлением соответствующих разрешений на трассах СМП, высоких тарифов за оказание услуг, в частности ледокольной проводки, характер регулирования судоходства по российским и канадским арктическим трассам явно не способствует их превращению в обозримой перспективе в международные морские пути.

Очевидно, что в более отдаленной перспективе, при условии существенного расширения транзитного судоходства в регионе, по существу ограничительные режимы судоходства по арктическим трассам, установленные Россией и Канадой, будут подвергаться все большей критике со стороны третьих стран, рассматривающих их как избыточные по сравнению с требованиями Международной морской организации.

При этом важно также иметь в виду, что правила судоходства, установленные в пределах исключительных экономических зон России и Канады, не распространяются на центральный бассейн Северного Ледовитого океана, который на короткий летний период все больше освобождается ото льда. В этой ситуации возможно появление в отдаленной перспективе высокоширотных маршрутов **нерегулируемого кросс-арктического судоходства**, которые не только могут составить конкуренцию судоходству по СМП и Северо-Западному проходу, но и сделают проблему сохранения морской арктической среды от загрязнения еще более острой.

В 2010 году в рамках Международной морской организации по инициативе прибрежных арктических государств началось составление обязательного

Международного кодекса безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах. Эта работа опирается на положения имеющего рекомендательный характер Руководства ИМО в определении требований к конструкции и оборудованию судов полярного класса, подготовки экипажей, мер по предотвращению загрязнения морской среды и др. Работу над Международным кодексом планируется завершить в 2015–2016 годах.

Принятие обязательного кодекса отвечает интересам Российской Федерации по ряду причин.

Во-первых, включение в Международный кодекс основных требований к судам, осуществляющим плавание в арктических водах, которые установлены отдельными арктическими государствами, придаст им дополнительную международную силу, не ограничивая право прибрежных стран устанавливать дополнительные правила, опираясь на статью 234 Конвенции ООН по международному морскому праву. При этом Кодекс ИМО не будет ни изменять правовой режим морских пространств в Северном Ледовитом океане, ни ущемлять суверенные права и юрисдикцию Российской Федерации и других прибрежных государств.

Во-вторых, в ходе работы над кодексом ясно обозначилась позиция ряда (арктических) государств, исходящих из того, что помимо сертифицирования судов ледового класса Международной морской организацией прибрежные страны будут обеспечивать (контролировать) соблюдение требований кодекса судами, осуществляющими плавание в арктических водах в пределах их юрисдикции. Реализация этого требования позволит им сохранить контроль (в разумных пределах) за судоходством практически в прежнем объеме.

В-третьих, принятие обязательного Международного кодекса безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах, позволит исключить нерегулируемое судоходство и тем самым минимизировать риски загрязнения морской среды с судов в центральном бассейне Северного Ледовитого океана.

5. БЕЗОПАСНОСТЬ

На протяжении нескольких десятилетий холодной войны Арктика оставалась центром стратегического ядерного противостояния СССР с США и странами НАТО. Здесь пролегли траектории баллистических ракет. На Аляске, Кольском и Чукотском полуостровах были развернуты базы стратегических бомбардировщиков. В Северный Ледовитый океан выходили многоцелевые американские подводные лодки, а также подводные лодки Франции и Великобритании. В арктической зоне (в России, США, Канаде, Норвегии, Гренландии) были развернуты системы противовоздушной, противолодочной и противоракетной обороны. Здесь базируется самый мощный российский Северный флот.

Это наследие холодной войны еще не ушло окончательно в прошлое. Однако за последние 20 лет масштабы стратегической военной деятельности в Арктике значительно сократились. Ею практически исчерпывается сегодня регулярная военная деятельность в регионе. Сокращение военно-стратегической деятельности не сопровождалось наращиванием конвенционального военно-морского потенциала арктических государств. Если не учитывать арктическую группировку стратегических сил России и США, ни одно прибрежное государство не располагает здесь силами и средствами, позволяющими осуществлять кросс-арктические операции на значительные расстояния, и не имеет развернутых боевых соединений.

Главные направления модернизации арктического потенциала прибрежных государств направлены сегодня на создание потенциала для **реагирования на новые вызовы и угрозы**, с которыми они могут столкнуться в результате климатических изменений и освоения арктических акваторий.

На передний план выходят такие проблемы, как обеспечение безопасности судоходства; предотвращение и повышение готовности к ликвидации последствий разливов нефти на всех этапах ее добычи, хранения и транспортировки; риски, связанные с трансграничной незаконной деятельностью.

Все это предполагает укрепление ледокольного флота прибрежных государств, модернизацию сил береговой охраны, формирование современных систем контроля над оперативной обстановкой, включая космические системы мониторинга. Большинство, если не все эти задачи, государствам проще решать на основе двустороннего и многостороннего сотрудничества.

Арктические государства сегодня

- формируют силы и средства для мониторинга оперативной обстановки в регионе, включая ограниченное морское и воздушное патрулирование арктических акваторий;
- формируют потенциал для реагирования на чрезвычайные ситуации и с этой целью
- осуществляют соответствующую подготовку личного состава.

Расширяется сотрудничество арктических государств по решению общих проблем безопасности в регионе.

В 2008 году государства–участники СБЕР подписали межправительственное соглашение о сотрудничестве в области предотвращения и борьбы с чрезвычайными ситуациями, регулярно проводят совместные учения. В рамках Арктического совета в мае 2011 года подписано Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. Этим соглашением определены зоны индивидуальной и совместной ответственности восьми государств в области проведения операций спасания. В 2011 году принято решение о подготовке соглашения стран Арктического совета в сфере готовности и реагирования на морские нефтяные загрязнения.

В рамках соглашения стран Арктического совета о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в 2011 и 2012 годах были проведены первые учения – штабные в Канаде и полномасштабные в Гренландии. В последних учениях приняли участие пять стран Арктического совета (Дания, Исландия, Канада, Норвегия и США), Россия была представлена наблюдателем.

Обычной практикой стало проведение совместных учений в рамках соглашения СБЕР 2008 года. В последние годы проходят двусторонние российско-норвежские учения военно-морских сил по реагированию на чрезвычайные ситуации («Помор») и трехсторонние российско-норвежско-американские учения («Северный орел»). Проводятся совместные семинары и конференции.

В интересах укрепления сотрудничества арктических государств в области безопасности представляется целесообразным:

- продолжить и расширить практику **военного сотрудничества, в частности совместных военно-морских учений** России и Норвегии, России, Норвегии и США, распространяя ее и на другие страны;
- поставить вопрос о распространении практики **предварительных уведомлений и приглашения наблюдателей, а в перспективе и участников**

от всех арктических государств на все **международные военно-морские учения**, проводимые в регионе (в Канаде, Норвегии, России и на Аляске);

- наращивать сотрудничество в сфере **поиска и спасания** в рамках Арктического совета

и с этой целью

- расширить участие МЧС в учениях других арктических государств по поиску и спасанию;
- предусмотреть проведение в ближайшие годы **первых совместных учений стран Арктического совета в России** в рамках соглашения 2011 года с демонстрацией организации и работы создаваемых комплексных аварийно-спасательных центров МЧС;
- положительно рассмотреть норвежскую инициативу о **создании совместных аварийно-спасательных центров арктических государств**, предусмотрев, в частности, создание такого центра на Шпицбергене.

6. ВОПРОСЫ СУВЕРЕННЫХ ПРАВ И НАЦИОНАЛЬНОЙ ЮРИСДИКЦИИ АРКТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВ

Границы суверенных прав и юрисдикции прибрежных государств в отношении Северного Ледовитого океана (Дании в отношении Гренландии, Канады, Норвегии, России и США) определяются в соответствии с нормами международного морского права и в первую очередь Конвенции ООН по международному морскому праву 1982 года.

Расширение прибрежными государствами своих исключительных экономических зон с 12 до 200 морских миль в последней четверти XX столетия сопровождалось возникновением спорных ситуаций там, где эти зоны накладывались одна на другую. Такие ситуации возникали практически у всех прибрежных арктических государств. Это требовало от них договориться о разграничении морских пространств и континентального шельфа. Сегодня подавляющее большинство вопросов, касающихся разграничения морских пространств и шельфа, урегулированы на основе двусторонних соглашений.

В этом отношении Российская Федерация находится в благоприятном положении: у нее нет в Арктике споров с соседними государствами о разграничении морских пространств.

В 1990 году СССР подписал соглашение с США о линии разграничения морских пространств. Оно ратифицировано Сенатом США, но не ратифицировано российским парламентом, хотя применяется на временной основе. Однако сама морская граница Россией не оспаривается. Для того чтобы поставить точку в решении данного вопроса и окончательно юридически зафиксировать российско-американскую морскую границу, целесообразно **ратифицировать соглашение 1990 года.**

В сентябре 2010 года Россия и Норвегия завершили долгий процесс разграничения морских пространств в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане.

Суверенные права арктических государств на континентальном шельфе, как и их юрисдикция в 200-мильных исключительных экономических зонах, третьими странами не оспариваются.

Ввиду определенности границ суверенных прав и юрисдикции прибрежных государств в пределах 200-мильных зон в Северном Ледовитом океане **вопрос о «разделе» ресурсов Арктики не стоит**. Наиболее перспективной с точки зрения разведки и разработки углеводородных ресурсов в Северном Ледовитом океане считается прибрежная шельфовая зона. Это район исключительных экономических зон, в которых суверенные права на разведку и разработку ресурсов морского дна и его недр принадлежат прибрежным государствам и никем не оспариваются. Не оспариваются здесь и права Российской Федерации.

Главный вопрос, вызывающий в последние годы немало эмоций, – это **расширение внешних границ арктического шельфа прибрежных государств за пределы их исключительных экономических зон**. Такое право им дает статья 76 Конвенции ООН по морскому праву. Конвенцией определяется порядок его реализации и урегулирования возможных встречных претензий государств.

Однако это очень долгосрочный процесс, который будет проходить в несколько этапов. При этом речь вовсе не идет о соревновании государств за то, кто из них первым обоснует и утвердит свои права. Наоборот, все прибрежные государства, претендующие на расширение внешних границ своего арктического шельфа, обречены на самое тесное сотрудничество.

На первом этапе им предстоит завершить сбор доказательств в поддержку их претензий. Судя по всему, Россия, Дания и Канада заняты сегодня главным образом сбором геологических и морфологических доказательств того, что хребет Ломоносова является естественным компонентом (продолжением) их материковой окраины. Это позволило бы им максимизировать свои претензии.

Второй этап рассмотрения представлений прибрежных стран Комиссией по границам континентального шельфа сам по себе будет длительным ввиду ее загруженности. Но в случае пересечения переданных в комиссию представлений данный этап потребует еще больше времени, поскольку комиссия не выносит рекомендации по спорным вопросам разграничения шельфа. Это задача самих заинтересованных государств.

Согласно правилам процедуры комиссии, любое прибрежное государство может заблокировать рассмотрение представления другого государства в случае существования или возможности возникновения пересекающихся претензий, требующих разграничения шельфа. Правда, судя по реакции всех арктических государств на российское представление 2001 года, они, скорее всего, воздержатся от такого шага. Но некоторые из них заявят о необходимости отсрочки вопроса о разграничении шельфа до окончательного установления его внешних границ.

В любом случае **окончательное установление внешних границ континентального шельфа России вряд ли сможет быть осуществлено до рассмотрения представлений других прибрежных государств**.

Дания и Канада должны направить их в комиссию в 2013 и 2014 годах. Но скорее всего, они представят в эти сроки только предварительные материалы, продолжая собирать необходимые данные. Свое представление в комиссию могут подать и США, но не раньше, чем они ратифицируют Конвенцию ООН по морскому праву. После присоединения к Конвенции у них будет еще десять лет для формирования своего представления.

Решающее значение для окончательного решения вопроса будет иметь то, примет ли комиссия доказательств прибрежных государств, и каким образом она будет квалифицировать хребет Ломоносова – как естественный компонент подводной окраины одного или нескольких государств, как подводный или как океанический хребет. **От выводов Комиссии будет зависеть, появится ли необходимость в дополнительном разграничении шельфа между арктическими государствами.**

Если вопрос о разграничении шельфа встанет в повестку дня, то на третьем этапе он будет подлежать урегулированию в отношениях России с Канадой и Данией, а в перспективе – в отношениях США с Канадой. В отношениях России с США формула разграничения определена соглашением 1990 года, что является еще одним аргументом в пользу его скорейшей ратификации. Формула разграничения шельфа в принципе согласована и между Канадой и Данией (в отношении Гренландии).

Следует исходить из того, что при любом варианте определения и разграничения внешних границ континентального шельфа арктических государств в Северном Ледовитом океане останутся глубоководные районы морского дна, на которые не будут распространяться их суверенные права и которые, в соответствии с положениями Конвенции 1982 года, будут считаться общим наследием человечества. Вопрос будет заключаться только в количестве таких участков и в их размерах.

В целом же в рассматриваемый период времени возможны в лучшем случае направление Россией в Комиссию дополнительных материалов по ее представлению и ратификация соглашения с США 1990 года. К середине десятилетия должны определиться основные параметры претензий Канады и Дании. Но само рассмотрение представлений прибрежных государств, скорее всего, выйдет за рамки рассматриваемого периода времени до 2020 года.

7. ДИАЛОГ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ НЕАРКТИЧЕСКИМИ ГОСУДАРСТВАМИ

В начале 2013 года в рамках Арктического совета будет обсуждаться вопрос о предоставлении статуса постоянных наблюдателей государствам и организациям, которые давно его добиваются, – Италии, Китаю, Республике Корея, Японии и Европейскому союзу.³ В мае окончательное решение по этому вопросу на основе согласованных в 2011 году критериев будут принимать министры иностранных дел арктической «восьмерки».

При принятии данного решения важно учитывать ряд обстоятельств.

Во-первых, безусловно, неприкосновенным для всех прибрежных государств является **уважение их суверенных прав и юрисдикции в арктических акваториях и на шельфе**. По этой причине понятно их желание обсуждать и координировать политику по вопросам, затрагивающим их исключительные права и обязанности в узком кругу. К числу таких вопросов относится, в частности, определение и разграничение внешних границ континентального шельфа.

Это условие, как отмечалось выше, выполняется: ни одно неарктическое государство не ставит под сомнение суверенные права и юрисдикцию арктических государств на шельфе или в исключительных экономических зонах. Нет оснований полагать, что они будут ставить под вопрос результаты определения внешних границ континентального шельфа прибрежных государств и их разграничения за пределами 200-мильных зон, если они будут установлены в строгом соответствии с требованиями статьи 76 Конвенции 1982 года.

Во-вторых, речь не идет о том, пускать или не пускать неарктические государства в Арктику. **Участие неарктических стран в освоении региона сегодня – не гипотетическая перспектива, а реальность**. Вот лишь несколько примеров:

³ Статус постоянных наблюдателей в Арктическом совете уже имеют шесть государств: Великобритания, Германия, Испания, Нидерланды, Польша и Франция.

Индийская металлургическая компания «Тата стил» планирует разработку рудных месторождений в канадской арктической зоне, рассчитывая обеспечить из этого источника до 80% потребностей в сырье ее предприятий в Европе.

В Японии недавно создан центр по изучению перспектив судоходства по Северному морскому пути. Планируется запуск метеорологического спутника для мониторинга ледовой обстановки на трассах СМП.

Итальянская нефтегазовая компания Эни является партнером Роснефти в области разведки трех шельфовых месторождений в Баренцевом море, а нидерландско-британская нефтегазовая компания «Шелл» приступила, правда неудачно, к пробному бурению на шельфе Аляски в Чукотском море. Южнокорейские фирмы сотрудничают с российскими фирмами в строительстве современных газовозов для России.

Неотъемлемой частью широких научных исследований в морской Арктике и на суше, включая территорию АЗРФ, являются научно-исследовательские коллективы Германии, Китая, Японии, Италии, Австрии и многих других стран.

Этот список можно продолжать долго. Но важно понимать, что, не оспаривая суверенные права и юрисдикцию прибрежных государств, неарктические страны не отказываются и от своих прав в соответствии с международным морским правом.

Наконец, в-третьих, ни прибрежные государства, ни Арктический совет, ни другие региональные организации не обладают монополией на Арктику.

Компетенция региональных организаций арктических государств имеет границы. В Арктике нет и не будет единого режима регионального регулирования и управления. Разные сферы деятельности здесь регулируются различными международными инструментами и институтами.

Так, правовые режимы арктических морских пространств определяются в соответствии с нормами международного морского права и, прежде всего, Конвенцией ООН по морскому праву. В Арктике применяются нормы многочисленных природоохранных конвенций. Общепризнанные стандарты безопасности судоходства и защиты морской среды от загрязнения относятся к компетенции ИМО. Регулирование вопросов воздушного сообщения – ИКАО. Вопросы ведения рыбного промысла регулируются Конвенцией 1982 года и принятым в развитие ее положений соглашением 1995 года о сохранении трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими.

Арктический совет не может, да и не стремится вторгаться в компетенцию других международных организаций и не претендует, к примеру, на регулирование рыбного промысла или судоходства в Арктике. Неарктические же государства, так или иначе, участвуют в обсуждении этих вопросов в соответствующих организациях.

По этой причине любые попытки отстранить неарктические страны от обсуждения вопросов арктической повестки дня, выходящих за рамки исключительных прав прибрежных государств, могут привести к обратному результату: обсуждение соответствующих вопросов будет переноситься в более широкие международные организации. Или в отдельных случаях, попытки исключить неарктические государства из региональных обсуждений подталкивали бы их к односторонним действиям по отстаиванию своих интересов. И в том, и в другом случае такое развитие событий привело бы к нежелательному ослаблению Арктического совета.

Вовлечение заинтересованных неарктических государств в обсуждение вопросов, стоящих в повестке дня региона, представляется более конструктивным шагом. Он способствовал бы поиску совместных решений с учетом законных интересов всех государств на основе сотрудничества.

В этой связи представляется не только целесообразным, но и крайне важным **активизировать диалог с заинтересованными неарктическими государствами** в различных международных форматах: в рамках ИМО – по вопросам безопасности судоходства и охраны арктических вод от загрязнения с судов; в подлежащем согласованию формате – по вопросу о введении моратория на рыбный промысел в анклав Северного Ледовитого океана; в рамках Арктического совета – в пределах его компетенции.

В этом свете нам представляется логичным рекомендовать **принять в качестве постоянных наблюдателей Арктического совета все государства и организации, давно ожидающие этого решения и вносящие свой вклад в освоение Арктики на основе сотрудничества.**

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Наблюдаемые и ожидаемые в обозримом будущем изменения арктического климата порождают ожидания активизации экономической деятельности в регионе, связанной с перспективами освоения ее энергетических и минеральных ресурсов, в том числе на шельфе, более интенсивного и продолжительного судоходства, расширения районов ведения рыбного промысла.

Растущие ожидания связываются с освоением арктических пространств и в России. Арктическая зона Российской Федерации рассматривается в качестве стратегической ресурсной базы развития страны на обозримую перспективу. По мере ее дальнейшего освоения, АЗРФ будет все больше втягиваться в международное сотрудничество, интегрироваться в глобальные мирохозяйственные связи.

Экономическая деятельность в Арктике расширяется в условиях отсутствия споров в отношении границ суверенных прав и юрисдикции прибрежных государств. Единственным существенным вопросом, требующим решения, является вопрос об определении внешних границ и разграничении континентального шельфа ряда прибрежных государств за пределами исключительных экономических зон. Это долгосрочный вопрос, требующий тесного сотрудничества арктических стран.

Независимо от хода обсуждения данного вопроса, делимитация внешних границ арктического шельфа не будет порождать споры и конфликты относительно доступа государств к природным ресурсам шельфа, большая часть которых находится в пределах никем не оспариваемых исключительных экономических зон прибрежных государств.

В то же время и климатические изменения, и расширение экономической деятельности порождают немало новых вызовов и проблем, с которыми сталкиваются все арктические государства. Они связаны, прежде всего, с необходимостью сохранить уникальную природную среду и биологическое разнообразие арктических экосистем; исключить появления в анклав

Северного Ледовитого океана района нерегулируемого рыбного промысла; обеспечить высокие стандарты безопасного судоходства и защиты морской среды от загрязнения; наращивать потенциал реагирования государств, в том числе совместного, на чрезвычайные ситуации, природные и техногенные катастрофы; отработать механизм согласования баланса прав, обязанностей и интересов арктических и неарктических государств.

В этой связи представляется целесообразным:

1. Учредить и проводить на регулярной основе **международный Арктический деловой форум**.

2. Ратифицировать **Конвенцию Эспо** об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте.

3. Согласовать с приарктическими государствами практические шаги по скорейшему введению **моратория на рыбный промысел в анклав Северного Ледовитого океана** и проведению исследовательских работ, в том числе совместных, по изучению водных биологических ресурсов этого бассейна.

4. Опираясь на имеющиеся наработки, провести **комплексный обзор законодательства** арктических государств в природоохранной сфере, правил судоходства и ведения рыбного промысла с точки зрения возможности их гармонизации.

5. Завершить работу над соглашением стран Арктического совета в сфере **готовности и реагирования на морские нефтяные загрязнения** в Арктике.

6. В рамках соглашения 2011 года стран Арктического совета о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике предусмотреть проведение **совместных полномасштабных учений в акваториях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации**.

7. Обсудить с соседними арктическими государствами возможность создания в рамках соглашения 2011 года **совместных аварийно-спасательных центров**, предусмотрев, в частности, создание одного из таких центров на Шпицбергене.

8. Инициировать обсуждение с арктическими государствами вопроса о предварительном уведомлении и приглашении наблюдателей, а в перспективе – участников от всех арктических государств на все **международные военно-морские учения**, проводимые в регионе.

9. В рамках **Международной морской организации** завершить работу над **обязательным Международным кодексом безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах** в установленные сроки (2015–2016 годы).

10. Ратифицировать **соглашение 1990 года о линии разграничения морских пространств с США**.

11. Ускорить работу по подготовке российско-американского **соглашения по рыболовству**.

12. Согласовать с Норвегией открытые вопросы сотрудничества в области рыболовства, имея в виду, в том числе, установление **единых мер регулирования промысла на всей акватории Баренцева моря** и сопредельных вод.

13. Активизировать **диалог с заинтересованными неарктическими государствами** в различных международных форматах: в рамках ИМО – по вопросам безопасности судоходства и охраны арктических вод от загрязнения с судов; в подлежащем согласованию формате – по вопросу о введении моратория на рыбный промысел в анклав Северного Ледовитого океана; в рамках Арктического совета – в пределах его компетенции, привлекая неарктические государства к его работе в качестве наблюдателей.

14. Продолжить работу по обоснованию **внешних границ континентального шельфа Российской Федерации** в Северном Ледовитом океане за пределами исключительной экономической зоны, имея в виду, что окончательное решение данного вопроса будет многоэтапным, займет немало времени и потребует тесного сотрудничества с другими прибрежными арктическими государствами.

Арктика

Предложения к дорожной карте международного сотрудничества

Издательство «Спецкнига»

т. (495) 744-6179

www.specialbook.net

Верстка — И.В. Колесова

На обложке использовано фото

U.S. Geological Survey (<http://www.flickr.com/photos/usgeologicalsurvey/>)

Подписано в печать 15.10.2012. Формат 70×100/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Гарнитура Варнок Про. Усл. печ. л. 2,5.

Тираж 1000 экз. Заказ №2447.

Отпечатано в ОАО «Типография «Новости»,
105005, Москва, ул. Фридриха Энгельса, 46.

119180, Москва,
ул. Большая Якиманка, 1
тел.: +7 (495) 225 62 83
факс: +7 (495) 225 62 84
www.russiancouncil.ru