

УДК 656.61 (98) (45)

Нерешенные проблемы Арктического морепользования

Г.К. Войтоловский

Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития и РАН

Аннотация. В статье рассматриваются существующие проблемы Арктического морепользования, которые основываются на международных и территориальных противоречиях, климатических изменениях. Особое внимание уделено концептуальной основе существующей проблемы.

Abstract. The paper considers problems of the Arctic developing based on international and territorial contradictions, climatic changes. Special attention has been paid to the conceptual foundations of the given problem.

Ключевые слова: арктическое морепользование, Морская доктрина, делимитационные отношения, приарктическое государство, морское международное право

Key words: Arctic developing, marine doctrine, delimitation relations, near-Arctic state, marine international law

1. Введение

Поводами к написанию этой статьи стали три события:

обсуждение на заседании Научно-экспертного совета Морской коллегии, состоявшемся 8 апреля 2008 г., проблемы установления нашей страной внешней границы континентального шельфа Арктической зоны России (АЗР) в Северном Ледовитом океане (СЛО);

ознакомление с коллективной монографией Арктического и Антарктического НИИ "Приоритеты перспективного развития Российской Арктики" (Данилов и др., 2008), названной почему-то справочным изданием¹;

прочтение публикации докт. филос. наук, проф. Семенова Е.В. "Концептуальные основы государственной политики в постсоветской России" (2008). Естественно, что мой взгляд уже и предметнее, но в его поле зрения достаточно объемный предмет – Арктическая зона России. Однако и она не вся, а только ее морская часть со всеми составляющими.

2. Обзор проблем развития Арктического мореплавания

Возникновение проблем, связанных с развитием морепользования в Арктической зоне Российской Федерации и, особенно, с необходимостью установления внешних границ ее юрисдикции на акваториях и континентальном шельфе в Северном Ледовитом океане в СОПС², где я работаю последние 10 лет, ощущали довольно давно и всячески подчеркивали возможность их обострения. Свою тревогу по данному поводу сотрудники этого НИИ выражали, участвуя в обсуждениях таких вопросов на совещаниях, заседаниях ученых советов, в отчетах о комплексных НИР, а также в коллективных³ и индивидуальных публикациях. Реагировали они также на происходящие и предстоящие конфликты в этих широтах и во всех видах отечественной морской деятельности, участники которой многократно обращали на эти вопросы внимание российского руководства и общества, используя самые различные каналы и способы. Если обобщить все публикации на эту тему в открытой печати и прибавить к ним аналитические записки, прогнозные материалы, фрагменты отраслевых программ, концепций и

¹ Может быть поэтому не сопровождаемым никаким справочным аппаратом.

² СОПС – Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития России и РАН – старейший в стране научно-исследовательский институт, учрежденный в 1915 г. С первых дней деятельности СОПС, по инициативе его основателей академиков В.И. Вернадского, Н.И. Андрусова, Н.С. Курнакова, А.Н. Крылова, Н.М. Книповича, Л.С. Берга и др., в ней достаточно объемное место занимали исследования морской деятельности. В настоящее время изучение общеполитических, социально- и внешнеэкономических, стратегических и международно-правовых проблем, связанных с развитием такой сферы, сосредоточено в Морском отделении этого НИИ. Кстати сказать, активность развития производительных сил в океанических частях АЗР зависит от состояния их технического уровня, обоснованности научно-технического прогнозирования и стратегического планирования развития различных видов морской деятельности. В этой статье обсуждаются только некоторые нерешенные проблемы межотраслевого, общегосударственного плана, относящиеся к сфере компетенции Морского отделения СОПС.

³ Подр. см., напр.: Российская Арктика. Справочник для государственных служащих (колл. авт. под руководством Войтоловского Г.К. – ч. I и Кулешова С.В. – ч. II) – М.: Дрофа, 2001; Север как объект комплексных региональных исследований (колл. авт. под ред. чл.-корр. РАН Лаженцева В.Н.) – Сыктывкар, 2005; Проблемы Северного Морского пути (колл. авт. под ред. акад. РАН Гранберга А.Г. и д.т.н. Пересыпкина В.И.) – М.: Наука, 2006.

стратегий¹, а также присоединить протоколы совещаний, конференций, семинаров и ситуационных анализов, то получатся многотомные труды, переполненные конструктивными предложениями. А проблемы остались нерешенными, и не только из-за господства так называемого "континентального мышления" (Конецкий, 2006). Нельзя сказать, что власть предрешающие не реагировали на тревожные сигналы специалистов и ученых. Реакция была, и достаточно активная: достаточно вспомнить установки и положения таких документов, как Концепция ФЦП "Мировой океан" (легализована Указом Президента Российской Федерации от 17 января 1997 г. № 11) и Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена Президентом нашей страны 27 июля 2001 г.), которые составляют идеологию отечественного морепользования в настоящее время и в более отдаленной перспективе.

В действующей второе десятилетие ФЦП "Мировой океан" арктические проблемы решаются достаточно прямолинейно. Они не только учитываются в основных направлениях реализации этой Программы, но некоторые даже сконцентрированы и осуществляются в рамках специальной ее подпрограммы "Освоение и использование Арктики". Их концентрация в такой подпрограмме была необходима именно потому, что развитие производительных сил в арктических водах трех океанов – сложная проблема, в которой переплетаются усилия всех видов освоения и использования пространств и ресурсов этого громадного региона, а также стратегические интересы нашей страны и многих других государств.

Более того, какие бы горькие катаклизмы не переживала за двенадцатилетний период ФЦП "Мировой океан", арктическая подпрограмма ее оставалась неприкасаемой – ее реализация осуществляется до настоящего времени, и упомянутая публикация ААНИИ тому прямое подтверждение.

В Морской доктрине подчеркнуто выделено Арктическое региональное направление, в котором указана особая важность создания здесь условий для "...деятельности российского флота в Баренцевом, Белом и других арктических морях, на трассе Северного морского пути, а также в северной части Атлантики". При этом специально подчеркнута важность решения следующих долгосрочных задач (Национальная морская..., 2003):

- "...исследование и освоение Арктики с ориентацией на развитие экспортных отраслей хозяйства, первоочередное решение социальных проблем;
- защита интересов Российской Федерации в Арктике;
- создание судов ледового класса для морских перевозок, специализированных судов для рыбопромыслового, научно-исследовательского и других специализированных флотов;
- учет оборонных интересов государства при разведке и разработке запасов биоресурсов и минерального сырья в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации;
- создание условий, в том числе и с привлечением возможностей региона, для базирования и использования составляющих морского потенциала, обеспечивающих защиту суверенитета, суверенных и международных прав Российской Федерации на Арктическом региональном направлении;
- ограничение иностранной военно-морской деятельности в согласованных районах и зонах на основе двусторонних и многосторонних соглашений с ведущими морскими державами;
- обеспечение национальных интересов Российской Федерации в отношении Северного морского пути, централизованное государственное управление этой транспортной системой, ледокольное обслуживание и предоставление равноправного доступа заинтересованным перевозчикам, в том числе иностранным;
- обновление и безопасная эксплуатация атомного ледокольного флота;
- соблюдение интересов Российской Федерации при разграничении морских пространств и дна морей Северного Ледовитого океана с приарктическими государствами;
- консолидация усилий и ресурсов федерального центра и субъектов Российской Федерации для развития арктического судоходства, морских и речных устьевых портов и осуществления Северного завоза, а также информационных систем, обеспечивающих указанную деятельность".

Такие доктринальные установки постоянно реализуются в работе многих структур, ответственных за координацию и осуществление морской деятельности – Морской коллегии при Правительстве России, Государственной пограничной комиссии, правительственных комиссий по транспорту и связи, по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген, а также в ряде других структур разного уровня, соприкасающихся в той или иной форме с таким характером деятельности. Только под эгидой и в контакте с Морской коллегией функционирует немало общественных консультационных и координационных структур (Научно-экспертный совет, межведомственные комиссии, советы по морской

¹ В Приложении 12 упомянутой монографии, опубликованной в 2008 г. ААНИИ, приводится перечень таких концепций, стратегий и программ, акцептованных только на высшем федеральном уровне. В него включено 17 исключительно важных правительственных документов, определяющих системы целей и задач российской государственной политики в Арктике.

деятельности в федеральных округах и при губернаторах приморских субъектов Федерации), а также государственных органов, объединений, НИИ, которые серьезно занимаются арктическими проблемами.

18 сентября 2008 г. Президентом нашего государства были утверждены "Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу". В этой связи дальнейшее развитие морской деятельности, реализация ее государственной идеологии должны быть построены и осуществляться исходя из этих "Основ...", а также с учетом широких народнохозяйственных, внешнеэкономических, международно-правовых обстоятельств и условий.

Может быть, уместно заметить, что на заседании Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, состоявшемся 24 декабря 2008 г., в качестве основы для последующей доработки был принят проект Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2020 г. и на более отдаленную перспективу. Эта исключительно важная акция, определяющая многолетнее развитие отечественного морепользования, находится в начальной стадии и будет дополняться и обсуждаться его участниками. В проекте Стратегии, принятом за основу, Арктическому направлению уделено особое внимание: для каждого вида морской деятельности намечены соответствующие прогнозные целевые показатели, к тому же уточняемые для различных географических координат и зон юрисдикции, устанавливаемых в соответствии с действующим международным морским правом, в т.ч. с таким его компонентом, как международные обычаи для различных пространств Северного Ледовитого океана, арктических широт Атлантики и Тихого океана.

Надо сказать, что проблемой освоения океанической зоны Арктики широко интересуются за рубежом, и не только приарктические государства. В уже цитируемой публикации ААНИИ к числу ведущих иностранных структур и программ, активно интересующихся и проводящих исследования арктических проблем, помимо пяти арктических стран и стран-членов Арктического совета (Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция), отнесены соответствующие структуры Австрии (Рабочая группа по проблемам Арктики и Субарктики), Германии (Институт Альфреда Вегенера, являющийся координатором германских полярных исследований, а также организатором, обеспечивающим поставки оборудования и логистических услуг полярным организациям), Великобритании (Институт полярных исследований им. Роберта Скотта, занимающийся естественнонаучными и социально-политическими вопросами освоения Арктики), Японии (Токийский государственный институт полярных исследований), КНР (Институт полярных исследований). В других публикациях отмечался интерес к арктическим проблемам Польши, Республики Корея, некоторых латиноамериканских и др. стран. Однако среди почти 40 государств, объявивших о своем интересе к океанским зонам Арктики, наибольшая активность характерна для приарктических стран, особенно для США. Это государство, в частности, весьма внимательно к проблемам использования пространственной сферы и возможностей реализации своих национальных интересов в данном высокоширотном районе Мирового океана.

Отмеченный интерес существует на фоне постоянно растущих притязаний ряда стран на российские морские пространства и территории в Арктике, идущих с середины XIX в., продолжавшихся весь XX век и перешедших в XXI в. Среди них выделяются проблемы делимитации морских границ, которые во многом определяют характер ряда двусторонних межгосударственных отношений, активно воздействующих на процессы формирования международных условий в Северном Ледовитом океане, а также в северных частях Атлантического и Тихого океанов.

Необходимо особо подчеркнуть, что наши советские предшественники уже в первое десятилетие образования своей страны, заблаговременно ожидая повышенный иностранный интерес к этим арктическим геоториям, продолжали прежние акции российского государства по защите интересов Отечества в Арктике. 15 апреля 1926 года Центральный Исполнительный Комитет принял постановление "Об объявлении территорией СССР земель, островов, расположенных в Северном Ледовитом океане".

За этим постановлением ЦИК последовали крупнейшие и многолетние инновационные, социально-экономические преобразования русского Севера, сопровождаемые научными и гуманитарно-просветительскими действиями. "И никто нам не мешал. И не помогал"¹.

Почти в течение всего XX века на любой карте нашей страны ли, мира, изданной у нас, обозначался сектор между меридианами 32°04'35" (а в пределах 74-81° с.ш. – между меридианом 35° в.д. с учетом присоединения в 1935 г. СССР к Договору о Шпицбергене) и 168°49'30" з.д.

В представлении нескольких поколений людей в этом секторе находилось ядро концентрации героизма нашего народа, активно покорявшего Арктику. Имена О.Ю. Шмидта, И.Д. Папанина, В.П. Чкалова и многих других полярников, моряков, летчиков, вовлеченных в этот процесс, были известны даже первоклассникам. Всей тогдашней молодежи нашей страны хотелось принять участие в освоении Арктики, особенно в мореплавании.

¹ "Морские вести России", 2008, № 23-25. – С. 6.

Эффективное развитие морской деятельности требует специальной организации и широкого пространственного мышления, при котором только экономико-географического и научно-технического подходов недостаточно. Специалисты каждого вида морской деятельности обеспечивают ее развитие на базе своих профессиональных представлений, опирающихся на большой исторический и практический опыт эксплуатации ресурсов и пространств в различных районах Мирового океана, а также на международное морское право, регулирующее эти процессы. Безусловно, что оно воздействует на взаимоотношения приарктических государств между собой и с другими странами, интересующимися арктической зоной мира.

В силу истории большая часть арктического побережья принадлежит нашей стране, затратившей громадные материальные и людские усилия на его обустройство. Как подчеркивает А.Н. Чилингаров, только "советская программа строительства и применения ледоколов", обеспечивающих судоходство по СМП "обошлось нашей стране ... в сумму около 200 миллиардов долларов США"¹.

Это не могло не влиять на отношения между Россией и разными странами по поводу доступа к арктическим геоториям трех океанов, особенно к их европейским и тихоокеанским частям. Обращает на себя внимание зарубежная активность при участии в формировании современной инфраструктуры и освоении природных богатств Заполярья России. В этом занято около 70 иностранных фирм и компаний, которые особый интерес проявляют к Штокмановскому, Приразломному, Ардалинскому, Варандейскому и Ново-Портовскому залежам УВ. Крупнейшие мировые компании активно участвуют в конкурсах за право доступа к освоению арктических месторождений полезных ископаемых. Значительно усилилось внимание зарубежных судоходных компаний к возможностям перевозок по СМП².

В основе этих отношений лежали традиции совместного морепользования и обычное морское право. Новации, возникшие в международном морском праве в конце XX века, на эти отношения почти не повлияли.

Надо указать на то, что, в соответствии с джентльменским соглашением заинтересованных участников, на III конференции ООН по морскому праву вопросы морепользования в арктических широтах не обсуждались. Как следствие, в Конвенции 1982 г. имеется только одна статья 234, определяющая особые права соответствующего прибрежного государства в районах, покрытых льдами, в пределах его исключительной экономической зоны. Однако в упомянутой конвенции неоднократно затрагиваются проблемы делимитации морских пространств между государствами с противоположными или смежными побережьями. Например, если следовать ст. 83 (о делимитации шельфа), то она – в русле традиционных отношений России с соседями по Арктике: Норвегией, США или Канадой. В каком-то положительном смысле Конвенция 1982 г. никак не сказалась на развитии двусторонних отношений России с этими приарктическими государствами. Они складывались сами по себе и не вдруг. Кроме того, между смежными приарктическими странами и Россией взаимные претензии по поводу прилежащих морских пространств имеют длинную историю. И вступление в силу Конвенции 1982 г., так же, как и прекращение существования СССР, их только усложнило.

3. Делимитационные проблемы Арктического мореплавания

Более тридцати лет происходили российско-норвежские переговоры по поводу делимитации своих границ в Баренцевом море. Особая сложность этих переговоров, которые долго не находили конструктива, приемлемого для каждой из сторон, заключалась в географическом положении пограничного Варангер-фьорда. Оно таково, что самая восточная точка границы Норвегии лежит восточнее самой западной точки и границы России. При этом обе стороны долгое время придерживались разных подходов. В результате появилось "временное" решение в виде выделения так называемой "серой зоны", морского пространства, на которое претендовали и Россия, и Норвегия. В этом пространстве был установлен режим их раздельной ответственности, в том числе и по видам морской хозяйственной деятельности, обеспечивающей в некотором роде совместное управление промышленным рыболовством³. Однако это временное решение не могло продолжаться бесконечно, особенно в условиях обострения отношений между участниками Парижского договора 1920 г. по Шпицбергену после установления норвежскими властями запрета на иностранный промысел рыбы в 200-мильной зоне вокруг этого архипелага и о. Медвежий (*Вылегжанин, Зиланов, 2006*). Тем не менее, в российско-норвежских отношениях по поводу делимитации морских пространств в Баренцевом море и эксплуатации ресурсов "серой зоны", как и по вопросу российского присутствия на Шпицбергене, сложился определенный политический климат, и ухудшать его не было ни малейших оснований. Это

¹ "Морские вести России", 2008, № 23-24. – С. 6.

² Там же.

³ Подробнее см. уже упоминаемую публикацию "Российская Арктика", 2001. – С. 34-47.

наглядно подтвердилось в июле 2007 г. соглашением между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств в районе Варангер-фьорда¹.

Что касается делимитационных отношений с другими странами, то они находятся в разных стадиях сложности, в зависимости от характера устремлений их властей и деловых кругов к пространствам и ресурсам акваторий и территорий дна Российской Арктики.

Прежде всего, нельзя не отметить, что высшее руководство США всегда исключительно внимательно относится к самым разным проблемам развития любой иностранной деятельности в Мировом океане. Параллельно следует заметить, что США на протяжении более полутора десятилетий были активными участниками подготовки и проведения III Конференции ООН по морскому праву, но принятую ею в 1982 г. соответствующую Конвенцию до сих пор не ратифицировали. Участниками этой Конвенции по морскому праву являются более 150 государств; среди приарктических стран только США к ней до сих пор не присоединились.

И вот очередной характерный для предыдущей Администрации этой страны факт. В последнюю неделю президентства Джордж Буш объявляет свою директиву по реализации политики США в Арктике, увязывая предстоящий раздел соответствующих морских пространств между приарктическими государствами с ратификацией Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. После более чем 25-летнего игнорирования ее в этой президентской установке содержится настоятельная рекомендация американскому сенату "...в ближайшее время ратифицировать... Конвенцию по морскому праву, в соответствии с которой и будет происходить раздел Арктики", исходя из того при этом, что "США имеют широкие интересы в арктическом регионе и готовы отстаивать их самостоятельно либо в сотрудничестве с другими странами"².

И, конечно, легко догадаться о каких странах идет речь, когда ознакомишься со следующим высказыванием еврокомиссара Б. Ферреро-Вальднер о поддержании ЕС работы Комиссии по границам континентального шельфа и желании Содружества, "...чтобы в Арктике действовали единые интернациональные нормы судоходства и использования природных ресурсов... Сегодня критически необходимо развивать диалог между всеми странами, которые хотят участвовать в разработке арктических ресурсов"³. Эти заявки названный еврокомиссар сделал 20 ноября 2008 г., представляя разработанную еврокомиссией арктическую политику ЕС, ориентированную на интернационализацию океанической части Арктики. Безусловно, что пока это довольно пропагандистские заявки, а вот в российско-американских отношениях по этому поводу дело складывается сложнее.

Итак, наш основной экономический конкурент в Арктике – США – так и не стали к 2009 году участником Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, хотя были одним из главных ее инициаторов. Соответственно, они не связаны ограничениями в установлении протяженности своего континентального шельфа, в том числе и конвенционными обязательствами по отчислениям и взносам в связи с возможной разработкой ресурсов шельфа за 200-мильным пределом.

Более того, американский консорциум в 2006 году официально уведомил руководителей арктических государств, в том числе и Президента России, о своих приоритетных правах на международный район Арктики за пределами внешних границ шельфа; а в Сенате США заявлено о протяженности берегового морского шельфа США более чем на 600 миль, что позволяет Конвенция о континентальном шельфе 1958 года, участником которой был СССР и является Российская Федерация. Нельзя не обратить внимание также на то, что в упомянутой директиве президента США от 9 января 2009 г. проливы, составляющие трассы Северного морского пути, отнесены к "международным". Между тем, напомним, что в российском Законе о территориальном море 1998 г. Севморпуть квалифицирован как национальная транспортная коммуникация нашей страны.

Делимитационные и даже более сложные проблемы в отношениях России и США существуют очень давно. Так, например, исторически граница, разделяющая острова и материковые земли России и США, формировалась на основе известной русско-американской Конвенции 1867 года об уступке Аляски. Восточнее все земли передавались под юрисдикцию США, а западнее – под юрисдикцию России. Стороны охраняли такую границу на море по меридиану, проходящему по середине водного пространства между островами Ратманова (Россия) и Крузенштерна (США) в Беринговом проливе. Кроме того, этот меридиан, в соответствии с Постановлением Президиума ЦИК СССР 1926 года, являлся восточной границей полярных владений СССР, а теперь – России.

Истоки неопределенной ситуации, сложившейся в Беринговом море в отношении делимитации морских границ между Россией и США, восходят к 1976-1977 годам. В 1976 г. США приняли

¹ Это соглашение ратифицировано Федеральным законом № 33-ФЗ от 29 марта 2008 г.

² "Коммерсант", 2009 г., 14 января.

³ Цитир. по: "Морские вести России", 2008, № 23-24. – С. 6.

знаменитый закон Магнусона (последующая редакция – Магнусона-Стивенса) о сохранении рыбных ресурсов и управлении ими, согласно которому установлена 200-мильная зона исключительной юрисдикции в отношении морских биологических ресурсов. В ответ Президиум Верховного Совета СССР Указом 1976 г. также ввел временные (до согласования на III Конференции по морскому праву текста новой конвенции) меры сохранения морских живых ресурсов, и в этом документе также предусмотрел введение 200-мильной исключительной зоны своей юрисдикции. Возникла необходимость делимитации таких зон. В тот период США предложили в качестве основы делимитации таких зон взять линию российско-американской Конвенции 1867 г. об уступке Аляски. Хотя предложение США было экономически невыгодно Советскому Союзу (по сравнению с разграничением 200-мильных зон по равноотстоящей линии), по рекомендации МИД СССР было принято политическое решение: согласиться с данным предложением в принципе. Официальные возражения против позиции МИДа направили только министр рыбного хозяйства СССР Н.И. Котляр и директор ИМЭМО АН СССР академик Е.М. Примаков.

Решение о проведении разграничения морских пространств с США по линии русско-американской Конвенции 1867 года, а не по срединной линии, принималось на основе результатов межведомственной экспертизы в 1976-1977 годах. Доминирующими в то время были соображения не экономического, а военно-стратегического плана, главным образом – стремление закрепить секторальный принцип разделения Арктики. Соглашение 1990 года соответствовало этой цели, поскольку делало отсылку к линии, предусмотренной в Конвенции 1867 года, в качестве согласованной разграничительной линии между континентальными шельфами СССР и США (тем самым, кстати, закрепляя и советско-американские договоренности о линии Конвенции 1867 г. как разграничительной линии между 200-мильными зонами рыболовной юрисдикции двух стран, достигнутые в 1976-1977 годах).

Согласно Конвенции 1867 г., "западная граница уступленных территорий проходит через точку в Беринговом проливе под 65 градусом и 30 минутами северной широты в ее пересечении меридианом, отделяющим на равном расстоянии острова Крузенштерна, или Игналука, от острова Ратманова, или Нунарбук, и направляется по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане" (ст. 1). "Теряется" ли она на Северном полюсе или ранее – из текста Конвенции 1867 г. и материалов к ней не вполне ясно.

Соглашение 1990 г.¹, в свою очередь, так формулирует новое юридическое предназначение линии, предусмотренной Конвенцией 1867 г.: "Стороны согласились, что линия, описанная как "западная граница" в статье 1 Конвенции 1867 г., ... является линией разграничения морских пространств между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки" (Ст. 1). В случае обоюдного намерения США и Россия вправе толковать эту клаузулу в том смысле, что по совокупному воздействию норм Конвенции 1867 г., применимого обычного международного права и Соглашения 1990 г. устанавливается граница в т.ч. и между их континентальными шельфами – до Северного полюса.

Таким образом, главный приоритет морской политики нашего государства в восточной части Российской Арктики состоит в настоящее время в экономически сбалансированном и реалистичном разрешении потенциально конфликтной ситуации, сложившейся в связи с разными подходами к значению Соглашения 1990 г. и, соответственно, к пределам природоресурсных и иных прав России и США в этой части Арктики и в Беринговом море.

4. Территориальные проблемы Арктического мореплавания

Ранее претензии к нашему государству зарубежных приарктических стран, в частности, США, Норвегии, сводились в основном к делимитационным и территориальным проблемам, но в последние годы в морской политике стран-соседей и не только их усилились акценты, связанные с использованием морских пространств и природных ресурсов прибрежных акваторий АЗР. Если изначально в этих новых неправомерных иностранных претензиях речь шла о свободе мореплавания Северным морским путем, что противоречило российскому законодательству, принятому еще во времена СССР, то в последнее время отмечаются посягательства на наши суверенные права, установленные исторически сложившимися основаниями, международными договорами и российским законодательством. Свою прямую заинтересованность в использовании арктической части мира все более и более проявляют

¹ Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств от 1 июня 1990 года (США ратифицировали это Соглашение 16 сентября 1991 года. Россией Соглашение не ратифицировано. Согласно обмену дипломатическими нотами между МИДом СССР и Госдепартаментом США оно временно применяется с 15 июня 1990 года по настоящее время в соответствии со ст. 25 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г.). Венская конвенция определенно допускает временное применение не вступившего в силу договора. Однако, согласно Федеральному Закону РФ "О международных договорах Российской Федерации" 1995 года, международный договор, подлежащий ратификации, может временно применяться в течение не более шести месяцев, если не принят федеральный закон, продлевающий срок его временного применения.

государства, не имеющие ни малейшего отношения к этому региону. В последнее время в выступлениях ряда зарубежных политических деятелей, в научных публикациях и СМИ, обсуждающих политику морских держав, все чаще говорится об интенсификации судоходства в арктических морях, об интернационализации разработок запасов углеводородов дна СЛО, о необходимости установления международного экологического контроля природной среды акваторий, находящихся под национальной юрисдикцией Российской Федерации. По мере расширения алармизма, связанного с таянием льдов СЛО и ожидаемым потеплением климата на планете, такие политические устремления усиливаются, и уже давно пришло время активного противостояния им. Отмечаемый иностранный экспансионизм стимулируется нечеткостями отечественной внешней и внутренней арктической политики.

Такая тенденция наиболее остро проявляется в весьма высокой военной активности стран-соседей на арктическом направлении, которая выражается в интенсивном и постоянном ведении воздушной и морской разведки в непосредственной близости от российских территориальных вод. Проявлению ее негативных последствий во многом способствует сложная и противоречивая обстановка в ряде насыщенных энергоносителями регионов мира, которая обусловлена становлением новой системы обеспечения глобальной и региональной безопасности. Этот процесс сопровождается, с одной стороны, углублением международной интеграции, созданием глобального экономического и информационного пространства, а с другой – обострением конкурентной борьбы мировых экономических и военно-политических центров (США, ведущих государств Европы и Азиатско-Тихоокеанского региона) за расширение влияния в экономической, финансовой и военной сферах. В эту борьбу все более активно вынуждена включаться и Российская Федерация.

В Арктике существует также целый ряд неразрешенных проблем. Так, например, Россия и Норвегия заинтересованы в дальнейшем развитии сотрудничества, в том числе и в морской области, в частности, в рамках повышения безопасности мореплавания при освоении нефтегазового потенциала российского континентального шельфа, при регулировании эксплуатации биоресурсов Баренцева моря и использовании Северного морского пути. В это же время Норвегия путем дополнительного расширения заповедных рыбоохранных зон, запрещения в них хозяйственной деятельности, стремится вытеснить нашу страну с архипелага Шпицберген и из примыкающих к нему акваторий. Эти устремления проявляются по многим направлениям норвежской арктической политики. Усиливается давление на Российскую Федерацию и со стороны других стран с целью превращения национальной транспортной коммуникации – Северного морского пути – в международную.

Предъявляемые к Российской Федерации иностранные претензии в области освоения ресурсов и пространств Арктики опираются на постоянно развернутые в морях, прилежащих к России, оперативные ударные группы военно-морских сил. Это находит поддержку практически у всех североатлантических государств. Предварительная оценка последствий реализации таких устремлений и их влияния на уровень военной безопасности Российской Федерации объективно свидетельствует о необходимости увеличения и тактических, и стратегических возможностей отечественных военно-морских сил общего назначения до уровня, позволяющего поддерживать благоприятный оперативный режим на любых участках акваторий, покрывающих арктический континентальный шельф. В связи с этим нельзя не отметить, что парк вооружения и военной техники Северного флота уже существенно изношен – на сегодня значительную часть его сил и средств составляют образцы, принятые на вооружение в прошлом веке.

Освоение приморских территорий Арктики всегда было связано с развитием морского транспорта, с организацией в приморских поселениях необходимых производств и промыслов, созданием социально-экономических условий – привлекательных или принудительных – для их постоянного заселения дееспособным населением, в первую очередь, для развития различных видов морепользования и обеспечивающих его процессов. Последний тип условий преобладал на протяжении значительной части советского периода. Однако со второй половины XX века, по мере демократизации общественной жизни в стране, они были смягчены или устранены и формировались под воздействием государства, обеспечивающего повышенную заработную плату гражданам и другие социальные привилегии, способствующие их закреплению в районах Крайнего Севера и на приравненных к ним территориях, тем более, что роль России как основного евразийского поставщика энергоресурсов возрастает. На суше и континентальном шельфе российской Арктики идет активное освоение новых месторождений углеводородов, наиболее значимые из которых расположены в южных частях Баренцева и Карского морей.

В этой связи очень убедительны соображения, высказанные Председателем Комитета по делам Севера и малочисленных народов Совета Федерации Федерального собрания РФ Г.Д. Олейником в докладе на научной конференции в СОПС 28 октября 2004 г. В частности, Олейник указал, что "... на Севере, а также на Дальнем Востоке ... кризис 90-х годов особенно поразил экономику", это наиболее болезненно проявилось "... на двух важнейших региональных направлениях морской деятельности страны...". И добавил: "Арктика является районом особых национальных интересов, а Северный морской

путь – приоритетным объектом государственной поддержки ... На деле проблемы Севера и Арктики, обеспечения российского присутствия в этом стратегическом для страны районе ... отодвинулись на третий план" (*Развитие морской деятельности...*, 2004).

5. Природно-географические и климатические проблемы Арктики

Россия заинтересована в том, чтобы избежать превращения арктических морских пространств в конфликтные районы, поэтому ей необходимо безотлагательно проводить активную социально-экономическую и внешнеэкономическую политику, подтверждающую свою сегодняшнюю и перспективную заинтересованность в исследовании и эксплуатации ресурсов и пространств Северного Ледовитого океана, а также смежных акваторий Атлантики и Тихого океана, в развитии жизнедеятельности и обустройстве ряда своих арктических архипелагов и островов. Для этого необходимо коренным образом изменить отношение государства к развитию инвестиционных процессов в морской деятельности, формированию производственных отношений в этой сфере вне зависимости от того, к какой форме собственности относятся ее производственные фонды, тем более что сохраняются иностранные притязания на арх. Земля Франца Иосифа, о. Врангеля (см. например, *Войтоловский*, 1986) и, соответственно, на примыкающие к ним акватории и территории морского дна.

В этой связи представляется необходимым в рамках нашей арктической политики сосредоточиться на разработке мероприятий и проектов, во-первых, касающихся развития производительных сил Западной Арктики; во-вторых, необходимо приступить к развитию и реализации инвестиционных проектов, нацеленных на освоение ресурсов арктического шельфа и прибрежной зоны Арктики, на развитие арктической транспортной системы, на смягчение энергозависимости, на обеспечение в Арктике экологической безопасности и адаптации к возможным глобальным климатическим изменениям. Кстати сказать, в работе "Арктическая зона России: проблемы устойчивого развития", составившей большую часть упоминаемой книги "Российская Арктика", этому вопросу не уделено достаточного внимания. Однако и представления о них после 2001 г. значительно расширились.

Вот некоторые обобщения этих коллективных представлений, основанных на публикациях сотрудников природоведческих институтов.

Природно-географические изменения особо ощутимо проявляются в Арктике, потому что ее климат в сильной степени зависит от поступления тепла и влаги из более теплых частей планеты, которое возрастает в результате глобального потепления. По данным наблюдений, средние арктические температуры за последние 100 лет повысились почти вдвое больше, чем средняя температура Земли. С 1980-х годов температура зимой и весной на большей части Арктики увеличивалась примерно на 1°C за десятилетие. 2007 год, по данным Росгидромета, был самым теплым за весь период наблюдений с 1921 года.

В то же время Арктическая зона России характеризуется наибольшей естественной изменчивостью природных процессов, которая отмечалась на протяжении всего XX века. Температура воздуха с начала XX века испытывала долговременные естественные колебания, в которых отчетливо проявляется естественный цикл продолжительностью около 60 лет: понижение температуры воздуха в начале века; "потепление Арктики" 1920-1940-х гг. (с пиком в 1936-1938 гг.), похолодание 1960-1980-х гг., последующее потепление, начавшееся в середине 1980-х гг. и достигшее максимума в середине 1990-х.

Устойчивое проявление цикла во многих природных процессах в различных районах планеты и в разные временные периоды указывают на его общие естественные причины. Гипотеза о наличии цикла, тем не менее, не противоречит антропогенной теории происходящих сейчас климатических изменений. По всей видимости, к естественным колебаниям добавляется антропогенный фактор, который только усиливает "эффект потепления". По прогнозам, вплоть до 2015-2020 гг. темпы роста температуры арктического воздуха будут все больше увеличиваться.

Арктические морские льды представляют собой наиболее показательный индикатор изменений в арктической климатической системе. Реконструкции площади их распространения в атлантическом регионе Арктики (Северо-Запад России) демонстрируют ее сокращение с конца XIX столетия, на фоне которого выделяются стадии разрастания в 1900-1918 и в 1938-1968 гг. и сокращения ледяного покрова в 1918-1938 гг. и с 1968 г по настоящее время, которые совпадают с циклами колебаний климата в Арктике.

Наибольшее сокращение многолетнего покрова произошло в Восточно-Сибирском, Чукотском морях и в море Бофорта. Однако распределение арктического морского льда в сентябре в годы, когда отмечался минимум его распространения, показывает, что наиболее высокоширотная часть Севморпути – пролив Вилькицкого – был все же закрыт льдами (за исключением 2005 года) (*Доклад об особенностях...*, 2008). Если темпы сокращения площади льдов сохранятся в течение ближайшего десятилетия, то можно ожидать отступления льдов в конце лета до приполюсного района Арктического бассейна.

Снижение уровня ледовитости арктических морей происходит на фоне повышения температуры воды в слое их атлантических вод. Океанографические данные, получаемые экспедициями в

Арктическом бассейне вплоть до конца 1980-х годов, не давали оснований усомниться в устойчивости его климатического режима, установленного для периода 1950-1980-х гг. Однако в начале 1990-х годов поступили первые сведения о необычно высоких температурах в слое воды атлантического происхождения на глубине от 100 до 700 метров. В дальнейшем многочисленные экспедиции проследили распространение этого феномена почти по всей акватории Арктического бассейна.

Наблюдения в 2000-2005 годах показывают продолжение и новое усиление повышения температуры в слое атлантической воды. Последствиями этого феномена стали изменения в верхнем опресненном слое Арктического бассейна, вызывающие усиление стока пресной воды и льда, а также ослабление зимнего нарастания последнего (*Доклад об особенностях...*, 2008).

Последствия наблюдающегося потепления в Арктике уже сейчас очевидны и многочисленны. Современные климатические изменения существенно влияют на социально-экономическое развитие Российской Арктики и имеют как благоприятные, так и негативные последствия.

Сокращение площади льдов, уменьшение их толщины и количества многолетних льдов в Арктическом бассейне благоприятно сказываются на возможности судоходства по высокоширотной трассе Северного морского пути в обход прибрежных маршрутов. Расчеты, выполненные в АНИИ, показали, что в последние годы при плавании по высокоширотной трассе СМП длина пути почти на 600 миль короче, чем по прибрежной.

Прогноз возможных изменений ледовых условий в арктических морях на 5-10 лет и далее до середины XXI века на основе естественных 60-летних циклических колебаний ледовитости показывает, что до 2015 г. ледовые условия будут формироваться на пониженном фоне ледовитости. До 2010-2015 гг. продолжительность ледового периода на трассах Северного морского пути от пролива Карские ворота к востоку будет превышать шесть месяцев в году. Тем самым сохраняются основания для полного суверенитета России над СМП в соответствии со статьей 234 Конвенции ООН по морскому праву. Поэтому в период до 2010-2015 гг. сохраняются все существующие ныне основания для применения российских "Правил плавания судов по трассам СМП", то есть для сохранения особого режима судоходства на Севморпути (*Стратегический прогноз...*, 2006).

При сохранении существующего фона ледовых и гидрометеорологических условий, по крайней мере, до 2010-2015 гг., существует вероятность формирования сложных и очень сложных ледовых условий (повторяемость 10-20 %) в проливах Вилькицкого, Шокальского, Дмитрия Лаптева, Санникова и Лонга, ограничивающих безледокольное плавание по СМП. Продолжительность периода сквозного плавания по Севморпути без ледокольной проводки при возникновении тяжелых ледовых условий сокращается до 10-15 суток в год (по сравнению с обычным двухмесячным периодом) или сквозное плавание без ледокольной проводки вообще невозможно (*Стратегический прогноз...*, 2006). Учитывая это, а также уже наблюдающуюся тенденцию к росту спроса на ледокольное обеспечение перевалки нефтепродуктов в замерзающих морях (Балтийское, Белое, Охотское), который будет усиливаться по мере освоения месторождений на арктическом шельфе, для обеспечения безопасности мореплавания нефтепользователям и транспортным компаниям необходимо предусматривать строительство новых ледоколов и судов ледового класса, а также развитие региональных и локальных систем гидрометеорологического обеспечения морских операций.

Современный гидрологический режим устьевых областей крупных рек Арктики в основном формируется и изменяется под влиянием динамики речного стока. За последние десятилетия в большинстве бассейнов крупных рек арктических морей наблюдается устойчивое увеличение водного стока.

Изменение климата влияет также на инфраструктуру поселений северных территорий. Таяние вечной мерзлоты ослабит приморские участки земли и создаст опасность для береговых сооружений. Оттаивание грунта приведет к разрушению транспортных путей, строений и других объектов инфраструктуры. Многие сооружения, дороги, трубопроводы, аэропорты и промышленные объекты, вероятно, будут разрушаться, требуя значительной перестройки, обслуживания и финансовых вложений.

Наблюдается определенное воздействие климатических изменений на уровень заболеваемости населения северных территорий, поскольку наблюдаемые изменения приводят к росту метеопатических реакций даже у здоровых лиц. Для человеческого организма наиболее опасны резкие колебания основных метеорологических характеристик (температуры и влажности воздуха, атмосферного давления и осадков, скорости ветра и солнечной радиации), повторяемость которых увеличилась при наблюдающемся потеплении. Стрессы и континентальный климат с резкими перепадами температуры и атмосферного давления – основные причины сосудистых заболеваний на Крайнем Севере. Также увеличенные из-за истощения озонового слоя дозы ультрафиолетовой радиации могут приводить к росту заболеваемости катарактой и увеличивать риск рака кожи. Необходимо развитие системы мониторинга за здоровьем населения Крайнего Севера в связи с климатическими изменениями и разработка методов адаптации к ним. Требуется создание развитой инфраструктуры жизнеобеспечения и реабилитации людей, работающих в

экстремальных условиях. Важно отметить, что на происходящие в Российской Арктике климатические изменения накладываются антропогенные факторы, в том числе химическое загрязнение, наблюдаемый иногда сверхизбыточный вылов водных биоресурсов, изменения в землепользовании, раздробление районов обитания, рост численности населения и изменения в культурном укладе и экономике, которые создают дополнительную нагрузку на экосистемы, социальную и промышленную инфраструктуру региона, что, в свою очередь, приводит к усилению негативных эффектов от потепления климата.

Таким образом, изменения климата, происходящие в настоящее время в Арктике, и их последствия для социально-экономического развития региона могут быть надежно определены лишь на основе регулярных наблюдений за состоянием всех составляющих климатической системы. Такие исследования в Арктической зоне России для многих компонент климатической системы начались сравнительно недавно, во второй половине XX столетия, и для мониторинга происходящих изменений и уверенного прогноза будущего климата необходимы более продолжительные и более исчерпывающие наблюдения. Однако и существующей информации вполне достаточно для беспокойства не только из-за зарубежных притязаний и изменений климата, но и из-за наших сугубо внутренних несуразностей, осложняющих массу и без того нерешенных проблем. В этом смысле исключительно наглядны вопросы, связанные с деятельностью ряда федеральных органов управления и научно-исследовательских структур по обоснованию границ континентального шельфа, например, в Северном Ледовитом океане (СЛО).

6. Международное морское право в решении проблем Арктического мореплавания

Для нашей страны международно-правовое закрепление границ в Арктическом регионе имеет стратегическое значение с любой точки зрения – экономической, оборонной, политической. В силу этого СССР не считал покрытую льдами высокоширотную Арктику объектом III Конференции ООН по морскому праву. Статус Арктики сложился в силу обычного права до 1982 г., прежде всего на основе национального законодательства нашей страны и Канады – стран с самым протяженным побережьем в СЛО. Вопреки этому, после того, как была заключена Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., для Российской Федерации вступившая в силу в 1997 г., соответствующие министерства в определенном порядке направили 18 декабря 2001 г. в ООН заявку на установление нашей страной границ между российским шельфом и Районом "общего наследия человечества" в СЛО. Такая заявка, принятая Секретариатом ООН к рассмотрению, была опубликована на сайте этой международной организации. Иначе говоря, мировое сообщество было уведомлено не только о том, что Россия заявила свое право на шельфовые пространства дна СЛО, включая поднятие Менделеева и хребет Ломоносова вплоть до Северного полюса. Уведомлялось еще о том, что Россия добровольно отказывается от части глубоководного дна СЛО в границах полярных владений нашей страны, обозначенных еще Постановлением ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. Получилось, что Россия, выполняя ст. 76 Конвенции 1982 г., в отличие от СССР, согласна создавать в СЛО район "общего наследия человечества". Но США показалось, что уступаемый район слишком мал. Комиссия по границам шельфа (в ней сильны позиции США) высказала по этой заявке ряд замечаний и попросила представить новые батиметрические и сейсмические данные по осадочному чехлу в Арктическом бассейне, которые могли быть получены только после длительных и дорогостоящих исследований. При этом в обоснование заявки 2001 г. МПР России достаточно широко транслировал в СМИ не совсем корректные утверждения о том, что по международному праву российский шельф в Арктике якобы заканчивается на 200-мильном удалении от исходных линий. О том, что это не так, в научной юридической литературе было сказано не однажды (см., напр.: Кулебякин, 1988; Вылегжанин, 2008).

Понимая прямую заинтересованность ряда прибрежных стран в существенном сокращении шельфового пространства суверенных прав Российской Федерации и в расширении в СЛО сферы Международного Района, объявленного "общим наследием человечества", Научно-экспертный совет Морской коллегии организовал подготовку альтернативной позиции путем приглашения к участию в ее обосновании достаточно широкого круга специалистов, в том числе и в области международного морского права¹. Это заседание НЭС, состоявшееся 3 апреля 2008 г., оказалось достаточно событийным, и имеет смысл изложить его подходы к рассматриваемому вопросу и чуть подробнее остановиться на согласованных рекомендациях весьма просвещенного собрания профессионалов.

В соответствии с позицией МПР РФ, предлагается, руководствуясь ст. 76 Конвенции по морскому праву 1982 г., передать в пользу Международного района морского дна (далее – "международного района")

¹ На заседании НЭС, посвященном рассмотрению позиции ряда федеральных структур и их деятельности "По обоснованию границ континентального шельфа РФ и перспективах его изучения и освоения" приняли участие высококвалифицированные ученые, специализирующиеся в области международного морского права: проф. Вылегжанин А.Н., проф. Кулебякин В.Н., проф. Мелков Г.М., проф. Саваськов П.В., кандидаты юр. наук Буник И.В., Саксина Т.Г., Царев В.Ф., Шаповалов Б.П. Для московских условий более чем представительный уровень.

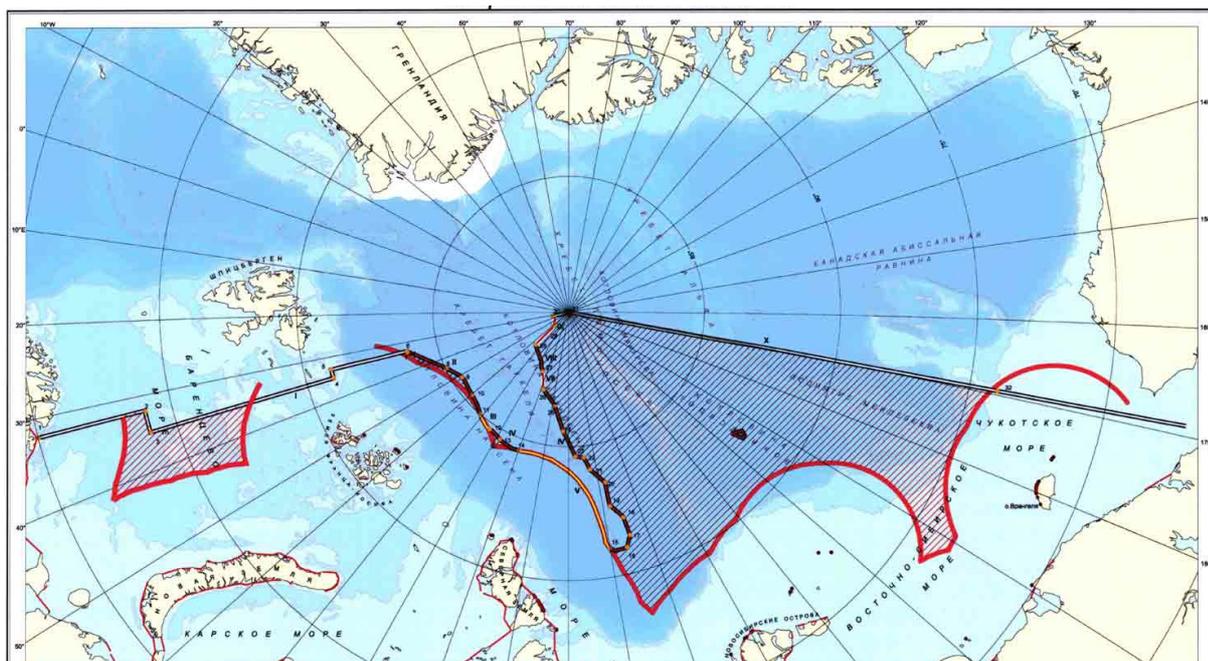


Рис. Схема обозначения предлагаемых внешних границ российского континентального шельфа в Северном Ледовитом океане, составленная по данным, представленным Россией в Комиссию по границам континентального шельфа 18 декабря 2001 г.

часть российского континентального шельфа в пределах границ полярных владений, обозначенных Постановлением ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. (см. рис.). Эта позиция МПР ранее подвергалась критике в Совете Федерации Федерального Собрания РФ (2005 г.), которая, по существу, пока последствий не имела. Между тем, в позиции МПР России вызывают озабоченность следующие противоречия, которые будут иметь негативные последствия для России в случае исполнения ею применительно к Арктике ст. 76 Конвенции 1982 г.:

1. Россия отказывается от части своего континентального шельфа в Арктике, а США, как один из самых реальных конкурентов нашей страны в этой части Мирового океана, не будучи участником Конвенции 1982 г., не намерены делать этого.
2. Консорциум из США еще в 2006 г. направил другим арктическим государствам, в т.ч. и России, уведомление о своих правах на "международный район" в Арктике на основе национального законодательства США.
3. Невозможно создать в Арктике "международный район" только со стороны России.
4. Нет юридического обязательства России исполнять ст. 76 Конвенции 1982 г. (о границе между шельфом России и международным районом) до определения границ между шельфом России и другими арктическими государствами, с противоположащими или смежными побережьями, на основе ст. 83 Конвенции 1982 г. и ст. 6 Конвенции о континентальном шельфе 1958 г.
5. В современных условиях создание в Арктике "международного района" и, соответственно, "приглашение" более 150 государствам-участникам Конвенции 1982 г. осуществлять там экономическую деятельность не отвечает ни настоящим, ни будущим интересам России.

Кроме того, исполнение Россией ст. 76 не создаст "международного района" в Арктике: не все арктические государства являются участниками Конвенции 1982 г. В настоящее время основные усилия Российской Федерации следует направить на разграничение арктического шельфа, но только между арктическими государствами, побережья которых выходят к Северному Ледовитому океану – т.е. между Россией, Канадой, США, Данией и Норвегией.

Правовым основанием реализации такого подхода являются Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. (ее ст. 1 – об отсутствии ограничений протяженности континентального шельфа арктических государств и ст. 6 – о делимитации шельфа СЛЮ между арктическими государствами). В ней участвуют все арктические государства. При таком подходе учитывается также деятельность "группы пяти" арктических государств на III Конференции ООН по морскому праву.

Россия, предприняв в 2001 г. меры по исполнению ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (по обоснованию границы между российским континентальным шельфом и международным

районом морского дна в Арктике), по существу, заявила о своем единоличном намерении обозначить со стороны своего арктического побережья границы международного района морского дна. Этим наша страна почему-то подтвердила свою готовность производить отчисления и взносы в связи с разработкой своего континентального шельфа за 200-мильным расстоянием от исходных линий. Между тем, США, не будучи участником Конвенции 1982 г., такие отчисления и взносы производить не обязаны, что ставит американские компании в лучшее положение по сравнению с российскими. Инициаторам такой готовности следовало бы обратить внимание на многоходовые действия нашего основного арктического конкурента в других морских бассейнах, примыкающих к границам Российской Федерации. Вокруг нашей страны по всем азимутам, кроме арктического, США в области контроля за морской деятельностью обеспечили себе достаточно благоприятную обстановку.

Такие акценты в морской политике США возникли не сами по себе, а привнесены из ее давней внешнеполитической линии. Эти акценты после распада СССР и Варшавского Договора стали принимать еще более четкие и конкретные формы (*National Security...*, 2006). Определяющим для американской политики на пространствах бывшего соцлагеря и СССР является то, что, действуя в образующих их регионах, США преследуют долгосрочные политико-экономические и военно-политические цели глобального характера. Для их достижения происходило и происходит подталкиваемое США уже в течение двух десятилетий расширение границ НАТО за счет бывших соцстран и союзных республик¹.

С океанских сторон "...американские усилия на постсоветском пространстве направлены на создание вокруг России такой международной среды, которая гарантировала бы возможности для политического, а в перспективе, вероятно, и военно-политического давления на Россию, влияния на ее внешнеполитическое поведение в регионах бывшего СССР и в мире в целом"². Руководствуясь рядом именно так построенных концепций, США и их союзники в 1990 годах отработали соответствующие модели на Балканах, в странах ЦВЕ и Балтии. После Польши, Чехии, Венгрии, Словакии, Румынии в 2004 г. в альянс были приняты Эстония, Литва и Латвия (а затем и в ЕС), а сейчас активно обсуждается вопрос о членстве в НАТО Украины и Грузии.

Нельзя не обратить внимание на то, что в период с 2001 по 2009 гг. в Комиссии ООН по границам шельфа прогресса по российскому представлению (заявке) не отмечено. Иначе говоря, путь, выбранный РФ, не только невыгоден, но еще и бесперспективен юридически³. Он не отвечает, противоречит национальным интересам нашей страны, не учитывает негативные последствия для России интернационализации высокоширотного района Арктики. Кроме того, таким образом Россией явно преувеличивается роль упомянутой Комиссии, игнорируя тот факт, что не все арктические государства являются участниками Конвенции 1982 г. Сейчас уже совершенно ясно, что и к 2011 году положительной реакции по российской заявке не будет, а как сложатся обстоятельства после 2011 г. – еще более неясно. Следовательно, наиболее разумными представляются следующие действия нашей страны:

- во-первых, приостановить собственные действия по самоограничению площади арктического шельфа, попадающей под юрисдикцию России;
- во-вторых, начать акции в пользу разграничения шельфа Северного Ледовитого океана между всеми приарктическими государствами, руководствуясь как Конвенцией о континентальном шельфе, так и Конвенцией по морскому праву 1982 г.

Следует также отдельно обратить внимание на то, что в интересах России не использованы заявленные после 2001 г. позиции других арктических государств. Канада, например, направила на российское представление отзыв от 18 января 2002 г., в котором сослалась на невозможность, на основании имеющейся информации, определить свое отношение к представлению (заявке) России. При этом было подчеркнуто, что ни представление России, ни любые рекомендации Комиссии по этому поводу "не будут затрагивать вопрос о делимитации континентального шельфа между Канадой и Российской Федерацией". Поскольку "прилегающих" побережий между Россией и Канадой нет, речь может идти только о делимитации арктического шельфа между Россией и Канадой как государствами с противоположащими побережьями, на кроссполярном стыке границ. При этом такая делимитация может быть осуществлена лишь на основе Соглашения между Россией и Канадой, без участия Комиссии, причем разными способами⁴. Иначе говоря, в любом случае ни Россия, ни Канада не должны относить

¹ См.: Конфликты экономических и политических интересов на постсоветском пространстве (колл. авт.). "Мировое развитие". Выпуск 4. – М.: ИМЭМО РАН, 2008 – 107 с.

² Там же, С. 81.

³ Чем больше геологических данных будет Россия представлять Комиссии, тем больше будет возникать новых вопросов. Между тем, стоимость получения этих данных составляет миллионы долларов.

⁴ Например, по границам арктических секторов, обозначенных в законодательстве России и Канады; по равному отстоянию; по иному (комбинированному) методу.

часть своего шельфа в Арктике к Международному району морского дна. Тем более, что такой подход имеет основания и по общему международному праву.

Правовой режим Арктики сложился задолго до принятия в 1982 г. Конвенции по морскому праву. На протяжении веков деятельность в Арктике регулировалась, прежде всего, национальными законодательствами арктических государств, в т.ч. природоохранным. Это позволило российским и канадским участникам морепользования в СЛЮ, к тому же с согласия с ними большинства государств мира, не раз констатировать факт формирования соответствующего международного обычая, а их страновой режим никогда не был пробелом в международном праве.

Таким образом, в интересах России было бы использовать общее международное право (включая международные обычаи), а не сводить все применимое к Арктике международное право к Конвенции по морскому праву 1982 г., точнее, только к одной ее статье 76 (о границе между шельфом прибрежного государства и международным районом морского дна). При этом нельзя не отметить, что происходящая реализация подхода МПР России не в полной мере адекватна ст. 1 Федерального закона "О континентальном шельфе РФ" 1995 г., не выполняется ст. 6 (о делимитации континентального шельфа между государствами с противоположащими или смежными побережьями) Конвенции о континентальном шельфе 1958 г., в которой, в отличие от Конвенции 1982 г., участвуют все арктические государства.

Кроме того, должен подчеркнуть, что по поводу внешней границы российского континентального шельфа в СЛЮ я отчетливо придерживался изложенной точки зрения. Хотя знаю и другую, бытующую на достаточно высоком уровне ("нам и 200-мильной хватит", надо, мол, учитывать мнения и других государств, даже не подписавших Конвенцию ООН 1982 г., но ратующих за соблюдение ее духа и буквы). Однако осуществлять их сопоставительный анализ в данном контексте нет смысла, т.к. этот факт приведен только для подтверждения сложности того или иного пространственного выбора при отсутствии жестких и научно обоснованных стратегических установок по реализации высокоширотной морской политики государства¹.

Эту свою позицию, основанную на рекомендациях НЭС Морской коллегии, я подробно изложил 17 апреля 2008 г. в выступлении на совместном заседании МК Совета Безопасности РФ по безопасности в экономической и социальной сфере и секции по экономической и социальной безопасности Научного совета при СБ РФ по вопросу "Проблемы и перспективы социально-экономического развития арктической зоны России с позиции обеспечения национальной безопасности".

В этом выступлении мною было подчеркнуто, что проблемы и перспективы социально-экономического развития АЗР, особенно с точки зрения обеспечения национальной безопасности, столь значительны и столь запущены, что без сомнения имеется необходимость в них разобраться, выяснить причины многолетних сбоев, определиться в характере и возможностях решения их на разных уровнях управления. Указав на то, что материалы, подготовленные к этому заседанию, исключительно представительны, объемны по охвату множества вопросов и могут быть серьезной основой для последующего рассмотрения на Совете Безопасности, я отметил, что мои коллеги по Научно-экспертному совету Морской коллегии при Правительстве РФ, заместителем председателя которого я являюсь, с большим интересом ознакомились с ними. В то же время их удивило только одно: почему все в них начинается как бы с чистого листа, хотя затрагиваемые проблемы многие годы являлись предметом широких обсуждений на разных уровнях. В Концепции ФЦП "Мировой океан", самой этой Программе, Морской доктрине, во многих решениях Морской коллегии и ее органов арктические проблемы затрагиваются достаточно широко, и по ряду из них принимались решения, касающиеся обсуждаемых вопросов.

В рассматриваемых информационных материалах, в докладе и других документах заседания содержится немало конструктивных выводов, однако многие достаточно четкие тезисы справочно-информационного характера либо ослаблены, либо вообще не нашли отражения. Так, например, в проекте решения предлагается определить положение границ Арктической зоны России и, цитирую, "прежде всего ее южной границы". Почему южной, а не северной? Вопрос о том, территорию какого субъекта Российской Федерации мы отнесем к арктической зоне – важный, конечно. Но это в любом случае территория России, на которой проблемы решаются собственными усилиями. А вот действительно

¹ Высокоширотные районы Мирового океана (Арктика и Антарктика) традиционно находятся в сфере национальных интересов нашей страны. Сворачивание деятельности России в Антарктике из сегодняшней, конъюнктурной и сомнительной политической выгоды может обернуться значительным экономическим ущербом для будущего, пусть оно сейчас отчетливо и не просматривается. Представляется очевидным, что при вынужденном сокращении комплексных научных исследований, например, в Южном океане нельзя отказываться от обоснования масштабного освоения биоресурсов. С учетом того, что мораторий на разведку и разработку полезных ископаемых может быть и не продлен, действующие станции в Антарктике в таком случае послужат своеобразными "заявочными столбами" на возможную в будущем эксплуатационную деятельность. Особое беспокойство вызывает прекращение отечественным рыболовным флотом промысла кряля – богатейшего пищевого ресурса, который со временем может стать стратегическим сырьем.

значимые негативные последствия грядут, если мы проведем северную границу российского континентального шельфа таким образом, как это изначально предлагалось в 1997-2001 годах МИД и МПР России, в том числе и на международном уровне. Согласно заявке, переданной в Комиссию ООН, речь идет о первом в истории России добровольном ограничении пространств ее шельфа в Арктике. Реализация этой или дополненной заявки означает потерю части территории шельфа российского сектора Арктики. Поэтому вопрос о северных границах нашего континентального шельфа – ключевой.

Совершенно неясна поспешность, с которой МПР и МИД России настойчиво пытаются с 1997 г. создать в Арктике, в т.ч. в пределах российского полярного сектора, Международный район морского дна. С учетом международно-политических реальностей их ссылки на обязательства России по Конвенции ООН по морскому праву от 1982 г. в последнее время все чаще вызывают сомнения экспертов, высказываемые неоднократно, в т.ч. на заседании НЭС Морской коллегии.

Действительно, ситуация в 2008 г. изменилась по сравнению с 2001 годом и тем более с 1997 г., когда принимались решения, определявшие такую политику.

Наш основной экономический конкурент в Арктике – США – так и не стали к 2009 г. участником Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., хотя были одними из главных ее инициаторов. Соответственно, они не связаны ограничениями в установлении протяженности своего континентального шельфа, в том числе и конвенционными обязательствами по отчислениям и взносам в связи с возможной разработкой ресурсов шельфа за 200-мильным пределом.

В отзыве Канады на российскую заявку, поданную в упомянутую Комиссию по границам шельфа, отражена идея его разграничения между арктическими государствами с противоположными побережьями – между Россией и Канадой, не предусматривающая создание между их шельфами в Арктике международного района морского дна – "общего наследия человечества"¹. Тем более, что сама возможность создания такого района ведет к легализации в Арктике конкретных природоресурсных притязаний более 150 государств-участников Конвенции 1982 г., в т.ч. Японии, ЕС, Китая и др.

Современным интересам Российской Федерации отвечает не создание в Арктике района "общего наследия человечества", а разграничение ее шельфа только между арктическими государствами, побережья которых выходят к Северному Ледовитому океану.

Такой путь обоснования морских границ в Арктике сулит России значительно большую площадь шельфа, чем по заявке 2001 года. Именно на такой путь ориентируют рекомендации поручения Президента Российской Федерации от 17 мая 2007 года по итогам совместного заседания президиума Государственного совета Российской Федерации и Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, которыми предусмотрена разработка мер по развитию деловой активности и координации работ на арктическом направлении, обеспечив их финансирование за счет средств, предусматриваемых на реализацию подпрограммы "Освоение и использование Арктики" федеральной целевой программы "Мировой океан". Кроме того, в том же году объявлено поручение Правительства Российской Федерации № МФ-П9-2462 от 24 мая 2007 года, в соответствии с которым проводилась корректировка подпрограммы "Освоение и использование Арктики" ФЦП "Мировой океан", включающая в том числе и разработку предложений по корректировке Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике. Именно об этом шла речь на заседании Совета Безопасности 17 сентября 2008 г., на котором обсуждались вопросы "О защите национальных интересов России в Арктике". В известной мере результатом этого заседания стали "Основы государственной политики Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу", утвержденные Президентом нашей страны Медведевым Д.А.

Подчеркивая стратегическую важность обсуждаемых проблем, следует отметить еще один актуальный для отечественного морепользования вопрос. В частности, напомнить о том, что постановлением Правительства РФ от 20 августа 2002 года № 623 была утверждена подпрограмма "Создание высокотехнологичных установок, машин и оборудования для морской добычи нефти, газа и освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики на 2003-2012 годы" (подпрограмма "Шельф") ФЦП "Мировой океан". Основными целями этой подпрограммы являлось:

– создание отечественных высокотехнологичных морских технических средств освоения углеводородных месторождений на континентальном шельфе Арктики;

¹ В этой связи может быть уместно упомянуть о том, что В.М. Суходрев (1999), рассказывая о встречах Председателя Совета Министров СССР А.Н. Косыгина с П. Трюдо, который с 1968 г. был премьер-министром Канады, вспоминал, как последний, подчеркивая отличия своей страны от "могучего южного соседа... напоминал, что у Канады есть еще один сосед – через Северный полюс. И действительно, если посмотреть сверху на глобус, то станет ясно, что Канада и Россия не так уж далеки друг от друга". Более того, если рассматривать российско-канадские морские границы их полярных владений, то в соответствии с канадским законом от 1 июня 1925 г. и Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г., они даже имеют общую точку.

- организация производства конкурентоспособных технических средств добычи углеводородов на основе сохранения и приоритетного развития научного и производственного потенциала предприятий судостроительной промышленности.

Однако эта подпрограмма выполнялась только три года (2003-2005 гг.), и по инициативе Минэкономразвития России постановлением Правительства РФ от 27 мая 2007 г. № 317 было принято решение о завершении ее реализации.

Может быть, следует вернуться к реализации столь важных для освоения Арктики проектов.

7. Заключение

Обобщая изложенное, представляется целесообразным подчеркнуть долговременные интересы Российской Федерации, которые должны быть ориентированы на то, чтобы:

- отозвать российское представление (заявку) 2001 г. из Комиссии по границам континентального шельфа (в части дна Северного Ледовитого океана), тем самым предотвратить обозначение в Арктике международного района морского дна (Россия имеет право сделать это в силу своего суверенитета; представление (заявка) не имеет силу международного договора);
- вести линию на разграничение арктического шельфа только между пятью арктическими государствами, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану.

В заключение нельзя не коснуться еще двух исключительно важных вопросов.

Во-первых, проблематики обеспечения дальнейшего российского присутствия на архипелаге Шпицберген, т.к. промедление в ее решении угрожает национальной безопасности в не меньшей мере, чем ошибочность позиций в отношении внешней границы арктического шельфа России.

Во-вторых, проблема централизованного государственного управления Северным морским путем отнюдь не рядовая. Она – одна из ключевых по обеспечению национальных интересов нашего государства в Арктике, а заболталась в административной суете. Представляется чрезвычайно актуальным резко повысить статус, потерявшей где-то на задворках Минтранса России, Администрации Севморпути, как структуры надведомственного уровня. В соответствии с Морской доктриной следует наделить ее конкретными полномочиями, вменив в обязанности обеспечения централизованного государственного управления использованием трассы СМП. Необходимо также осуществить модернизацию береговой инфраструктуры для эффективного изучения, освоения и использования морских пространств и ресурсов Арктики, а также социально-экономического развития приморских территорий Арктической зоны России.

Литература

The National Security Strategy of Engagement and Enlargement. *The White House/ February 1995; The National Security Strategy of USA*. March, 2006.

Войтоловский Г.К. По разные стороны Берингова пролива. *Мировая экономика и международные отношения*, № 6, с.31-39, 1986.

Вылегжанин А.Н. Границы континентального шельфа в Арктике: сопоставление Конвенции по морскому праву 1982 г. с обычными нормами международного права. *Международное право и национальные интересы Российской Федерации (Сб. ст.)*. М., Восток-Запад, с.26-76, 2008.

Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов. *Теория и практика морской деятельности*, М., СОПС, вып.10, 247 с., 2006.

Данилов А.И., Дмитриев В.Г., Кочемасов Ю.В., Моргунов Б.А., Седова Н.Б., Шаров А.Н. Приоритеты развития Российской Арктики. *СПб., АНИИ*, 116 с., 2008.

Доклад об особенностях климата на территории Российской Федерации за 2007 г. М., Росгидромет, 2008.

Конецкий В. Ненаписанная автобиография. *СПб., Издат. Дом "Азбука-Классика"*, с.305, 2006.

Кулебякин В.Н. Правовой режим Арктики. *Международное морское право (колл. моногр.)*. М., РУДН, с.139, 1988.

Национальная морская политика Российской Федерации. (Сборник документов). М., "Дороги", с.11, 2003. Развитие морской деятельности в условиях глобализации (материалы научной конференции). *Теория и практика морской деятельности*, М., СОПС, вып.3, с.35, 37-38, 39, 2004.

Семенов Е.В. Концептуальные основы государственной политики в постсоветской России. *Вестник международных организаций*, № 16, с.12-37, 2008.

Стратегический прогноз изменений климата Российской Федерации на период до 2010-2015 г. и их влияния на отрасли экономики России. М., Росгидромет, 2006.

Суходрев М.В. Язык мой – друг мой. От Хрущева до Горбачева... М., Олимп; ООО "Фирма "Издательство АСТ", с.219-220, 1999.