

## «Интернационализация Арктики»

Резюме дискуссии на заседании ученого совета ИМЭМО РАН 24 октября 2012 г.

Вопрос об «интернационализации» Арктики стоит сегодня главным образом с точки зрения поиска оптимального сочетания **механизмов регулирования и управления расширяющейся экономической и иной деятельности в регионе на трех уровнях: национальном, региональном и более широком международном (глобальном)**. С этой точки зрения в «интернационализации» Арктики нет ничего необычного или негативного с точки зрения интересов прибрежных государств.

В регионе действуют механизмы регулирования и управления на всех трех уровнях. Они охватывают все основные направления современной деятельности и обсуждаемые темы: правовые режимы арктических акваторий и границы суверенных прав и юрисдикции прибрежных государств; перспективы разведки и эксплуатации ресурсов арктического шельфа; активизации судоходства; потенциального расширения районов рыбного промысла; сведения к минимуму последствий возрастающей антропологической нагрузки на хрупкие экосистемы региона.

До последнего времени в силу климатических и погодных условий экономическая деятельность в арктическом регионе и в частности в морских акваториях Северного Ледовитого океана носила минимальные масштабы. По этой причине практическое задействование применимых в регионе механизмов регионального и международного регулирования и управления было скорее исключением, чем общим правилом. Оно фактически ограничивалось более доступными для экономической деятельности районами, относящимися к Северо-восточной Атлантике. В пределах 200-мильных исключительных экономических зон эта деятельность регулировалась национальным законодательством прибрежных государств. Применение более широких международных инструментов для регулирования деятельности в покрытых льдом акваториях Северного Ледовитого океана оставалось во многом теоретическим вопросом.

Наблюдаемое в последние годы отступление многолетнего ледового Северного Ледовитого океана поставило этот вопрос в практическую плоскость. В Арктике происходит формирование региональных структур сотрудничества, среди которых следует особенно выделить Арктический совет, участниками которого помимо пяти прибрежных государств (Дания/Гренландия, Канада, Норвегия, Россия и США) являются также Исландия, Швеция и Финляндия.

Поскольку интерес к участию в освоении региона проявляют и другие страны, в центре внимания оказался, в частности, вопрос о соотношении и разграничении компетенции действующих здесь региональных организаций и более широких международных режимов и организаций. В этом контексте в ходе дискуссии поднимался ряд конкретных вопросов, в частности, касающихся аспектов военной безопасности, регулирования в природоохранной сфере, политики отдельных государств, прежде всего США, в отношении тех или иных аспектов проблемы интернационализации Арктики, целесообразности расширения круга постоянных наблюдателей в Арктическом совете.

Ответы на большинство встающих в этой связи вопросов определяются международными рамками, в которых сегодня осуществляется деятельность государств в Арктике.

### 1. Соотношение механизмов национального, регионального и глобального регулирования экономической деятельности в Арктике.

Практически все перечисленные выше направления деятельности, включая природоохранные вопросы, регулируются общими нормами международного и в особенности международного морского права. Они являются предметом обсуждения и регулирования в рамках существующих международных организаций.

Так, правовые режимы морских пространств в Северном Ледовитом океане регулируются положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. На их основании определяются границы суверенных прав и юрисдикции прибрежных государств, права и ответственность неарктических государств, решаются вопросы расширения границ континентального шельфа прибрежных государств за пределами 200-мильных исключительных экономических зон.

Вопросы безопасности судоходства и сохранения морской среды от загрязнения с судов являются предметом регулирования как национального законодательства прибрежных стран в пределах 200-мильных зон, так и многочисленных международных конвенций и Международной морской организации (ИМО).

Вопросы рыболовства за пределами исключительных экономических зон регулируются положениями Конвенции по морскому праву и соглашения 1995 г. о сохранении трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управлении ими. Практические вопросы регулирования рыболовства решаются в рамках региональных организаций и соглашений, участниками которых являются не только прибрежные государства. В Арктике действуют несколько таких организаций, в частности – Конвенция о рыболовстве в Северо-Восточной части Атлантического океана (НЕАФК) и Конвенция о сохранении лосося в северной части Атлантического океана (НАСКО). Однако деятельность таких организаций не распространяется на большую часть центрального бассейна (анклава) Северного Ледовитого океана.

Хотя в отношении Арктики не разрабатывалось специальное региональное природоохранное соглашение, здесь в полной мере применимы нормы общего международного экологического права, действуют как общие, так и специфические руководства, разработанные в рамках ИМО.

Суверенные права на континентальном шельфе, где сосредоточены практически все подтвержденные и предполагаемые запасы минеральных ресурсов, принадлежат прибрежным странам. Их юрисдикция распространяется на 200-мильные исключительные экономические зоны с ограничениями, предусмотренными международным морским правом и другими нормами общего международного права, региональных и международных соглашений.

Наибольшие дискуссии вызывает вопрос о компетенции (и ее границах) формирующихся в Арктике региональных организаций – прежде всего Арктического совета – и о роли здесь неарктических государств.

В ходе дискуссии подчеркивалось, что компетенция региональных организаций ограничивается в основном вопросами, которые относятся к юрисдикции их участников. Региональные организации не могут ограничивать ни действие в регионе норм общего международного права, ни права третьих государств, которыми они обладают в соответствии с международным правом. Региональные организации не должны подменять специализированные международные организации, такие как ИМО, ИКАО или региональные соглашения по регулированию рыболовства.

Основные направления наращивания деятельности региональных организаций в Арктике могут предполагать в этой связи:

- гармонизацию национального законодательства прибрежных государств с целью решения трансграничных проблем (в частности, в природоохранной области);
- развитие регионального сотрудничества;
- гармонизация международных обязательств прибрежных государств (ратификация международных конвенций и претворение в жизнь их положений);
- разработку региональных соглашений в развитие положений международных конвенций;
- налаживание сотрудничества с компетентными международными организациями в решении вопросов, выходящих за рамки юрисдикции прибрежных государств.

В ходе обсуждения приводились следующие примеры расширяющейся региональной деятельности:

Обсуждение вопроса о разработке режима комплексного экосистемного управления экономической деятельностью в акватории Баренцева моря.

Планы гармонизации национального природоохранного законодательства России и Норвегии, применимого в процессе разведки и разработки минеральных ресурсов на шельфе, а также правил ведения рыбного промысла в Баренцевом море и прилегающих акваториях.

Соглашение стран Арктического совета 2011 г. о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании, подготовка в рамках совета соглашения о готовности и реагировании на морские нефтяные загрязнения.

Соглашение о сотрудничестве Арктического совета в реализации положений Конвенции о биологическом разнообразии.

Инициирование пятью прибрежными государствами подготовки в рамках ИМО Международного кодекса безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах.

Обсуждение вопроса о необходимости международного регулирования вопросов рыболовства в анклав Северного Ледовитого океана.

В перспективе, особенно по мере укрепления Арктического совета, в повестку дня регионального сотрудничества будут вставать и другие вопросы, которые будут требовать внесения ясности и разграничения компетенции, в частности, Арктического совета с различными специализированными международными организациями. В этом смысле дискуссия относительно интернационализации Арктики далека от своего завершения.

## 2. Вопросы военной безопасности в регионе.

В ходе дискуссии был поставлен вопрос о целесообразности наделения Арктического совета полномочиями по рассмотрению региональных вопросов (военной) безопасности. Если сотрудничество стран региона в сфере «мягкой» безопасности (реагирование на чрезвычайные ситуации, поиск и спасание с воздуха и на море, сотрудничество сил береговой охраны и др.) активно развивается в последние годы в том числе в рамках Арктического совета, в соответствии с учредительной Оттавской декларацией совет не должен заниматься вопросами военной безопасности. Целесообразность этого ограничения в последнее время ставится под вопрос во многих арктических странах.

Участники дискуссии на этот счет высказывали разные, в том числе противоположные точки зрения. В этой связи были поставлены два вопроса, от ответа на которые во многом может зависеть и дальнейшее обсуждение данной темы.

Во-первых, необходимо ответить на вопрос о том, что имеется в виду под наделением Арктического совета полномочиями по рассмотрению вопросов безопасности. Если речь идет о формировании на базе Арктического совета регионального военного союза, то такое решение представляется нецелесообразным.

Во-вторых, в последние годы в связи с активизацией дискуссии об Арктике высказываются опасения относительно ее возможной милитаризации, опасности региональной гонки вооружений. Хотя предметный анализ военной деятельности и военных планов арктических государств не подтверждает эти опасения и свидетельствует скорее об обратном, сам факт такой дискуссии позволяет констатировать феномен «секьюритизации» арктической повестки дня.

Данное обстоятельство подчеркивает целесообразность принятия прибрежными государствами решений, которые способствовали бы «десекуритизации» дискуссий вокруг Арктики и снятию необоснованных опасений. Одним из шагов в этом направлении могла бы стать договоренность арктических государств о том, чтобы приглашать

прибрежные государства (или государства Арктического совета) на все проводимые в регионе военные и военно-морские учения в качестве наблюдателей или участников.

Одновременно высказывались сомнения в целесообразности подключения Арктического совета к решению данного вопроса, поскольку в проводимых учениях принимают участие не только арктические страны, а сама такая договоренность может быть достигнута арктическими государствами на индивидуальной основе.

### 3. Вероятность и последствия односторонних действий арктических государств.

Одним из наиболее серьезных вопросов, поднятых в дискуссии, является отношение США, не ратифицировавших Конвенцию ООН по морскому праву, к применению ее норм. В частности, речь идет о гипотетической возможности одностороннего решения США о об установлении внешних границ их континентального шельфа, опираясь на внутреннее право и положения Женевской Конвенции о континентальном шельфе 1958 г., а не Конвенции 1892 г. В этом случае США могли бы претендовать на установление границы своего континентального шельфа без оглядки на ограничения, установленные Конвенцией ООН по морскому праву.

В ходе обсуждения данного вопроса отмечалось, что вероятность такого одностороннего решения со стороны США крайне мала, и данный вариант в рамках политического процесса в США не рассматривается.

Во-первых, как практически все не участвующие в Конвенции 1982 г. страны, США признают и следуют ее положениям, исходя из того, что Конвенцией были кодифицированы нормы обычного международного права. Начиная с 1983 г. США никогда не ставили под сомнение свое намерение руководствоваться нормами Конвенции и подписали ее в 1994 г.

В США понимают проблемы, которые были бы связаны с любыми односторонними шагами по установлению внешней границы их континентального шельфа без соблюдения требований Конвенции по морскому праву. Сама концепция континентального шельфа претерпела в международном праве существенные изменения в период между 1958 и 1982 г. Предусмотренная Конвенцией 1982 г. процедура установления и делимитации границ континентального шельфа за пределами 200-мильных зон является сегодня единственным общепризнанным и легитимным способом решения данного вопроса. Любые другие решения потребуют существенных усилий по обеспечению признания их легитимности со стороны международного сообщества и будут серьезным препятствием для осуществления любой эконоимической деятельности в районе, правовой статус которого является спорным. Понимание данного обстоятельства сегодня является во внутриамериканской дискуссии главным аргументом в пользу ратификации Конвенции ООН по морскому праву, за что выступают не только все профильные ведомства США, но и все бизнес-ассоциации, интересы которых затрагиваются данным решением.

Наконец, даже в маловероятном случае односторонних шагов США по установлению внешних границ континентального шельфа такое решение не создало бы проблемы в российско-американских отношениях, поскольку формула разграничения морских пространств зафиксирована в российско-американском соглашении 1990 г. и никем не оспаривается. Данное обстоятельство является еще одним аргументом в пользу скорейшей ратификации данного соглашения Федеральным Собранием Российской Федерации.

### 4. Разграничение или раздел арктического шельфа арктическими государствами.

В дискуссии был также поставлен вопрос о возможности раздела арктического шельфа прибрежными странами, не оставляя в Северном Ледовитом океане районов, которые квалифицировались бы как «общее наследие человечества» и управлялись бы Международным органом по морскому дну, а не прибрежными странами. Такой вариант

часто воспринимается как возможная альтернатива установлению и делимитации внешних границ континентального шельфа на основе рекомендаций Комиссии ООН по границам континентального шельфа.

В ходе обсуждения данного вопроса подчеркивалось, что такая постановка вопроса лишена объективных оснований. Сегодня очевидно, во-первых, что бóльшая часть дна Северного Ледовитого океана будет отнесена к континентальному шельфу прибрежных государств. В этом смысле весь шельф действительно будет разделен между арктическими странами. Но, во-вторых, не менее очевидно и то, что в Северном Ледовитом океане есть глубоководные районы морского дна, которые не подпадают под определение шельфа. По этой причине на них не могут быть распространены суверенные права прибрежных стран.

Окончательный ответ на вопрос о количестве таких участков и их размерах будет дан в ходе рассмотрения представлений прибрежных стран Комиссией по границам континентального шельфа.

#### 5. Расширение круга постоянных наблюдателей в Арктическом совете.

В ходе дискуссии высказывались сомнения в целесообразности расширении круга постоянных наблюдателей в Арктическом совете. Эта позиция аргументировалась не столько правовыми или политическими соображениями, сколько опытом функционирования Арктического совета, в котором постоянные государства–наблюдатели практически не участвуют в деятельности рабочих групп и ограничиваются обсуждением политических вопросов. Иными словами, их участие в деятельности Арктического совета с правом совещательного голоса приносит мало практической пользы.

В то же время участники обсуждения не усматривали политических или правовых препятствий для расширения круга постоянных наблюдателей в Арктическом совете, исходя из того, что ни одно из претендующих на этот статус государств не ставит под вопрос ни определяемые на основе Конвенции по морскому праву правовые режимы морских пространств в Северном Ледовитом океане, ни суверенные права или юрисдикцию прибрежных государств.