

## ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ АРКТИКИ

Тезисы к заседанию Ученого совета ИМЭМО РАН 24 октября 2012 г.

### 1. Общий контекст

Контуры современной дискуссии по вопросам арктической повестки дня хорошо известны. Таяние многолетнего ледового покрова и беспрецедентное в истории освобождение ото льда все большей площади Северного Ледовитого океана в летний период породило ожидания расширения экономической деятельности в регионе.

С потеплением здесь связывают перспективы разведки и добычи углеводородных и других минеральных ресурсов шельфа, расширения судоходства – если не международного, то по меньшей мере морского вывоза добываемых в Арктике ресурсов, – потенциального расширения рыбного промысла. Прогнозы нарастания экономической деятельности в арктических акваториях уже сейчас находят подтверждение.

С перспективами хозяйственного освоения региона связываются серьезные вызовы. Речь идет прежде всего о существенном увеличении антропогенной нагрузки на арктическую природную среду и крайне уязвимые арктические экосистемы, которые и без того подвергаются все большему стрессу под воздействием климатических изменений.

Перспектива освоения ресурсов арктического шельфа породила дискуссию о предстоящей борьбе государств за доступ к ним. Обсуждение вопроса об установлении и делимитации внешних границ континентального шельфа арктических государств дало повод для опасений возможного конфликта в связи с предстоящим «разделом» Арктики.

На этом фоне встал и вопрос об «интернационализации Арктики». Отражением соответствующей дискуссии стала сформулированная в проекте Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации задача совместного с другими приарктическими государствами сдерживания «необоснованной интернационализации освоения Арктики».

В то же время, современная дискуссия позволяет сделать вывод об **отсутствии единого понимания того, какое содержание вкладывается в понятие «интернационализации Арктики»**. Различные специалисты говорят в этой связи о разных вещах. Не говоря уже об отсутствии единого понимания того, **какие процессы интернационализации региона следует рассматривать в качестве обоснованной, а какие – в качестве «необоснованной» интернационализации**.

### 2. Интернационализация Арктики

Тема интернационализации Арктики встает сегодня в разных плоскостях.

*Во-первых*, появится ли в центральном бассейне Северного Ледовитого океана, площадь которого составляет около 2,85 млн. км<sup>2</sup>, глубоководный район морского дна, который будет считаться **общим наследием человечества**? Разведка и добыча полезных ископаемых в таком районе будут регулироваться Международным органом по морскому дну. Или же пять прибрежных государств договорятся о разделе этого района и распространят на него свои суверенные права?

*Во-вторых*, нужен ли Арктике **всеобъемлющий режим**, регулирующий деятельность государств по примеру Договора об Антарктике? Если нет, то как будет выглядеть система международного регулирования и управления в

Арктике? Ведь ее экономическое освоение все в большей степени будет регулироваться международными соглашениями. Не приведет ли это к ослаблению или даже к утрате контроля над Арктикой со стороны прибрежных государств? Не ущемит ли их суверенные права?

Тенденция к **укреплению режимов международного регулирования и управления в Арктике** ставит вопрос о нахождении оптимального баланса между национальным, региональным и более широким международным регулированием сотрудничества государств и их деятельности в регионе.

*В-третьих*, это – теснейшим образом связанный с первыми двумя вопрос о балансе **прав и ответственности прибрежных арктических и неарктических государств**.

Могут ли неарктические государства участвовать в освоении Арктики, и если да – то на каких основаниях? Могут ли они и должны ли участвовать в соответствующих международных и региональных соглашениях, в деятельности региональных организаций, таких как Арктический совет?

Или регулирование и управление в Арктике должно быть прерогативой исключительно пяти прибрежных государств или восьмерки членов Арктического совета? Где начинаются и где заканчиваются границы суверенных прав и юрисдикции прибрежных государств в Арктике? Обладают ли они монополией на решение всех вопросов, касающихся ее освоения?

*В-четвертых*, в повестку дня арктической политики уже встают конкретные вопросы, необходимость практического решения которых все более настоятельно требует расширения международного регулирования в регионе, то есть – его интернационализации, если мы ставим знак равенства между расширением масштабов международного регулирования и интернационализацией Арктики. Речь здесь в особенности идет о необходимости **регулирования рыболовства в центральном бассейне (анклаве) Северного Ледовитого океана**.

Все перечисленные аспекты дискуссии об «интернационализации» Арктики рассматриваются ниже в контексте региональной повестки дня: разведки и добычи ресурсов шельфа, развития судоходства, рыболовства, а также необходимости усиления охраны морской среды от загрязнения и регулирования доступа неарктических государств и их компаний к ресурсам шельфа.

### **3. Общее наследие человечества**

В соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву (ст. 137), ни одно государство не может претендовать на суверенитет или суверенные права в отношении какой-либо части и ресурсов морского дна за границами их континентального шельфа. Права на ресурсы этого района принадлежат всему человечеству, от имени которого действует Международный орган по морскому дну.

Однако Конвенция не ограничивает ширину континентального шельфа исключительно 200-мильной зоной. В соответствии со ст. 76 прибрежные государства имеют право и возможность установить иную внешнюю границу, если их шельф простирается больше чем на 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Установленные с соблюдением соответствующей процедуры, включая рассмотрение представлений прибрежных стран международной Комиссией по границам континентального шельфа, окончательные границы континентального шельфа прибрежных государств одновременно станут границей района, считающегося общим наследием человечества.

Применительно к Северному Ледовитому океану вопрос заключается в том, какие внешние границы континентального шельфа будут установлены пятью

прибрежными государствами. Часть арктических стран – Россия, Дания и Канада – преследуют стратегию максимизации своих претензий в Арктике и готовят для представления в Комиссию соответствующие обоснования. США еще предстоит сформулировать свою позицию. Норвегия в этой «гонке» не участвует. Ее относительно скромная заявка была удовлетворена Комиссией в 2009 г.

В конечном итоге решающее значение будут иметь не сами представления прибрежных государств, а выводы и рекомендации Комиссии – как она будет квалифицировать хребет Ломоносова и поднятие Менделеева: как естественные компоненты подводной окраины одного или нескольких государств, как подводные или как океанические хребты. В первом случае прибрежные государства добьются максимального расширения границ своего континентального шельфа. В последнем – его приращение будет минимальным.

Важно отметить, что иной общепризнанной международной процедуры установления государствами внешних границ континентального шельфа за пределами 200-мильных зон нет.

На основе оценок трех вариантов решения вопроса о расширении континентального шельфа арктических государств можно утверждать, что независимо от рекомендаций Комиссии:

- **большая часть дна и недр Северного Ледовитого океана будет отнесена к континентальному шельфу прибрежных государств.**

- даже в случае максимального расширения границ континентального шельфа прибрежных государств **в Северном Ледовитом океане останутся глубоководные районы морского дна, которые будут считаться общим наследием человечества.** Вопрос только в количестве таких районов и их размерах.

Важно также иметь в виду, что решение данного вопроса займет немало времени и не будет иметь отношения к разработке ресурсов морского дна, поскольку подтвержденные и прогнозируемые запасы углеводородов в Северном Ледовитом океане сосредоточены на шельфе в пределах 200-мильных исключительных экономических зон прибрежных государств. То есть они уже сейчас находятся в зоне, на которую распространяются никем не оспариваемые суверенные права прибрежных государств

#### **4. Международное регулирование и управление в Арктике**

Вопрос о разработке всеобъемлющего договора об Арктике по примеру Договора об Антарктике не стоит в практической плоскости. Хотя данную тему поднимают отдельные специалисты и ряд международных неправительственных организаций, обращая внимание на «прорехи» в существующих правовых режимах, сравнение Арктики и Антарктики неправомерно.

Антарктика – материк, окруженный водой. В Арктике же речь идет об океане, окруженном сушей. По этой причине здесь применимы совершенно иные международно-правовые нормы, чем в Антарктике.

Немаловажно и то, что ни одно прибрежное государство не считает необходимой разработку всеобъемлющего регионального режима, полагая применимые здесь нормы международного права достаточными для решения возникающих вопросов. Об этом пять стран недвусмысленно заявили в 2007 г. в илуиссатской декларации.

Речь поэтому идет об определении оптимального баланса национального, регионального и более широкого международного регулирования экономического освоения Арктики и о сотрудничестве государств в интересах минимизации его экологических последствий.

Нам представляется, что контуры такого баланса применительно к интересующим нас сферам деятельности – разведка и добыча ресурсов на шельфе, судоходство, рыболовство, предотвращение загрязнения морской среды Арктики – не только достаточно ясны, но во многом заданы теми международно-правовыми рамками, в которых эта деятельность сегодня осуществляется.

**Правовые режимы морских пространств в Северном Ледовитом океане** регулируются положениями **Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.** На их основании определяются не только границы юрисдикции и суверенных прав прибрежных государств, права и ответственность неарктических государств, но и решение упомянутых выше вопросов расширения границ суверенных прав прибрежных государств на шельфе.

Вопросы безопасности **судоходства** и **сохранения морской среды** от загрязнения с судов являются предметом регулирования со стороны не только национального законодательства прибрежных стран, но и многочисленных международных конвенций и рассматриваются в рамках **Международной морской организации (ИМО)**. В ИМО, в частности, разрабатываются и принимаются рекомендательные и обязательные для государств документы как общего свойства, так и учитывающие специфику, в частности, судоходства или реагирования на чрезвычайные ситуации, такие как разливы нефти, в особых арктических условиях.

Вопросы регулирования **рыболовства** решаются на основе Конвенции по морскому праву и принятого в развитие ее положений **соглашения 1995 г.** о сохранении трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управлении ими. Вопросы регулирования рыбного промысла относятся к компетенции Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) и региональных организаций и соглашений по регулированию рыболовства. В Арктике действуют несколько таких организаций, в частности – **Конвенции о рыболовстве в Северо-Восточной части Атлантического океана (НЕАФК)** и **Конвенция о сохранении лосося в северной части Атлантического океана (НАСКО)**.

Правда, деятельность таких организаций распространяется не на всю акваторию Северного Ледовитого океана. Об этом будет сказано ниже.

Иными словами, если ставить знак равенства между «интернационализацией» Арктики и развитием нормативной базы и институтов международного регулирования и управления, регион уже давно и достаточно плотно «интернационализирован». Только здесь действует не единый, «всеобъемлющий» правовой режим, как в Антарктике, а различные универсальные и секторальные режимы. В этом смысле Северный Ледовитый океан мало чем отличается от других морских пространств.

**Региональные организации**, в том числе региональные организации арктических стран органично вписаны в более широкие рамки международных режимов и институтов. Они не подменяют и не дублируют их деятельность. Не случайно, что Арктический совет не занимается регулированием судоходства или рыболовства. Эти вопросы относятся к компетенции других организаций. В то же время региональное сотрудничество позволяет государствам решать общие для них вопросы, достигать договоренности в развитие положений международных договоров, участниками которых они являются, не нарушая при этом права третьих государств.

Примером такого сотрудничества может служить соглашение стран Арктического совета 2011 г. о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании, которым они определили зоны ответственности восьми государств и механизмы оказания помощи друг другу. Готовится соглашение стран

Арктического совета в сфере готовности и реагирования на морские нефтяные загрязнения. Значителен потенциал регионального сотрудничества и в том, что касается гармонизации национального природоохранного законодательства, регулирования судоходства.

Когда же государства региона заинтересованы в решении вопросов, выходящих за рамки их юрисдикции и затрагивающих права третьих стран, особое значение приобретает налаживание **сотрудничества региональных организаций с международными**, к компетенции которых относятся соответствующие вопросы. Страны региона могут также согласовывать свои позиции в соответствующих международных организациях. Так, пять прибрежных арктических государств в 2007 г. выступили в поддержку разработки в ИМО обязательного Международного кодекса безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах.

### **5. Участие неарктических государств в освоении региона**

Для всех арктических государств **уважение их суверенных прав и юрисдикции в арктических акваториях и на шельфе** является «священной коровой». Понятно их желание обсуждать и координировать политику по вопросам, затрагивающим их исключительные права и обязанности, в узком кругу.

Однако важно и то, что ни одно неарктическое государство не ставит под сомнение суверенные права и юрисдикцию арктических стран в их исключительных экономических зонах или на шельфе. Нет никаких оснований полагать, что они поставят под вопрос результаты определения внешних границ континентального шельфа прибрежных государств, если это будет сделано в соответствии с требованиями статьи 76 Конвенции.

В то же время участие неарктических стран в освоении региона сегодня не гипотетическая перспектива, а реальность. Помимо участия в многочисленных экономических, научных и иных проектах эти страны имеют здесь права и обязанности, от которых не собираются отказываться.

**Ни прибрежные государства, ни Арктический совет, ни другие региональные организации не обладают монополией на Арктику.** Компетенция региональных организаций арктических государств имеет границы, а неарктические страны так или иначе участвуют в обсуждении вопросов арктической повестки дня в рамках различных международных организаций.

Вовлечение заинтересованных неарктических государств в конструктивное обсуждение всех вопросов, стоящих в повестке дня региона, представляется не только целесообразным, но и крайне важным, в том числе в рамках основной региональной организации – Арктического совета, к работе которого многие третьи государства давно хотят присоединиться в качестве постоянных наблюдателей. Такое решение способствовало бы поиску совместных решений с учетом законных интересов всех заинтересованных государств на основе сотрудничества.

### **6. Международное регулирование рыбного промысла в анклав Северного Ледовитого океана**

Примером вопроса, который требует международного решения с участием неарктических государств, является регулирование рыбного промысла в центральном бассейне (анклаве) Северного Ледовитого океана за пределами исключительных экономических зон прибрежных государств.

Как отмечалось выше, деятельность региональных организаций по регулированию рыболовства в Арктике распространяется не на все акватории Северного Ледовитого океана. Это касается в первую очередь центрального

анклава, только 8% площади которого охвачены деятельностью НЕАФК. Не распространяется на анклав и юрисдикция прибрежных государств. В отличие от шельфа, арктические государства не могут расширить свои исключительные экономические зоны.

Причина, по которой в отношении центрального анклава Северного Ледовитого океана не было заключено региональное соглашение по рыболовству, очевидна. Здесь не было предмета для регулирования, поскольку до последнего времени сохранялся плотный покров многолетних льдов и рыбный промысел не велся.

Однако начиная с 2007 г. в летний период ото льда освобождается 40 и более процентов площади анклава. Это – более 1 млн. м<sup>2</sup>. С учетом миграции рыбы, расширения видового разнообразия в условиях арктического потепления возможность начала здесь экспериментального лова прежде всего неарктическими государствами – вопрос времени.

Все прибрежные государства заинтересованы в том, чтобы исключить здесь нерегулируемый лов, который может серьезно сказаться как на запасах мигрирующих видов рыб, так и на экосистемах Арктики.

Данное обстоятельство подчеркивает необходимость разработки механизма регулирования рыболовства в анклав Северного Ледовитого океана, начиная с **установления моратория на ведение промысла в этом районе** и согласования порядка проведения исследований его водных биологических ресурсов. На более позднем этапе здесь может быть учреждена региональная организация по управлению рыболовством.

Инициатива такой договоренности должна исходить прежде всего от прибрежных государств, наиболее заинтересованных в том, чтобы исключить нерегулируемый промысел в анклав. Однако такая инициатива будет эффективной только в том случае, если к ней присоединятся ведущие экспедиционный лов неарктические государства, проявляющие интерес к рыболовству в данном районе.

Это – пример необходимой «интернационализации» Арктики, не противоречащей, а отвечающей интересам прибрежных государств.

### **Заключение**

Мифологизация «недопустимой интернационализации» Арктики не просто лишена оснований. Она вредна, поскольку апеллирует к инстинктам и страхам, не опирающимся на рациональное понимание развивающихся в регионе процессов.

С точки зрения применимости в Арктике международных режимов, этот регион уже давно и необратимо «интернационализирован». С началом нового этапа освоения Арктики и ее все более плотного вовлечения в мирохозяйственные связи потребность в ее «интернационализации», то есть в укреплении действующих здесь норм и институтов международного и регионального регулирования и управления, будет не уменьшаться, а возрастать.

Эта закономерность в полной мере отвечает интересам прежде всего самих арктических государств. Развитие нерегулируемой деятельности в Арктике – хуже усиления ее регулирования.

Единственной «красной линией» для прибрежных государств является безусловное уважение их юрисдикции и суверенных прав в арктических акваториях. Но эти права сегодня никто не оспаривает.