

I. Политика

Арктика: новый вектор развития

А. В. Васильев,

Посол по особым поручениям МИД России,
Представитель Российской Федерации в Арктическом совете

В последние годы руководство России сделало ряд важных шагов по формированию стройной и последовательной политики нашей страны в Арктике. Отправной точкой стало прошедшее в сентябре 2008 года заседание Совета безопасности Российской Федерации, на котором были приняты и утверждены Президентом России Д.А.Медведевым «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу». Этот документ представляет собой целостную систему принципов и направлений деятельности государства, нацеленных на обеспечение национальной безопасности страны и устойчивое социально-экономическое развитие Арктической Зоны Российской Федерации. Фактически мы первыми в мире так ясно и четко определили их. Нашему примеру уже последовали практически все другие арктические государства.

В «Основах...» сформулированы четыре национальных интереса России в Арктике.

Первый заключается в том, что мы рассматриваем ее как источник ресурсов и локомотив социально-экономического развития страны. По самым скромным подсчетам, континентальный шельф Северного Ледовитого океана содержит четверть всех шель-

фовых запасов углеводородов в мире. Сейчас в Арктике производится примерно 20% ВВП России и 22% общероссийского экспорта, добывается около 90% никеля и кобальта, 60% меди, 96% платиноидов, 100% барита и апатитового концентрата. Там расположены крупнейшие нефтегазовые провинции – Западно-Сибирская, Тимано-Печорская и Восточно-Сибирская. Таким образом, Арктика способна обеспечить решение задач социально-экономического развития страны в XXI веке и в значительной степени удовлетворить потребности России в углеводородных, водных, биологических ресурсах и других видах стратегического сырья.

Наш национальный интерес состоит и в том, чтобы сохранить Арктику как зону мира, стабильности, безопасности и сотрудничества. Этот регион имеет огромный потенциал взаимовыгодного международного сотрудничества и важное значение для обороны страны. Здесь базируются силы Северного флота, сосредоточен ряд важнейших предприятий оборонной промышленности. Государственная граница Российской Федерации на протяжении почти 20 тыс. километров проходит по Северному Ледовитому океану, ее охрана и защита сопряжены с особыми трудностями. Поэтому мы как никто заинтересованы

в том, чтобы в этой точке земного шара царили спокойствие и мир.

Среди наших национальных интересов – сохранение уникальных арктических экологических систем. Они имеют общемировое значение. За последние два десятка лет площадь российских арктических заповедников выросла в 30 раз, мы создали здесь географическую систему из 12 заповедников, два из них – Таймырский и Лапландский – имеют статус международных биосферных резерватов. В то же время этим критериям отвечает и ряд других заповедников: Большой Арктический, отражающий различные формы традиционного природопользования аборигенных народов Таймыра, Путоранский, расположенный неподалеку от Норильска, с его нацеленностью на экологический туризм, Усть-Ленский в западной части дельты Лены, «Пасвик», находящийся на границе с Норвегией, с планами создания первой российско-норвежской этноэкологической зоны и проведения международных исследований мигрирующих птиц. Важная форма территориальной охраны природы в российской Арктике – заказники федерального значения. Пока их только два: «Земля Франца-Иосифа» и «Североземельский». В прошлом году мы открыли новый национальный парк «Русская Арктика» на островах архипелага Новая Земля. Как известно, крупномасштабная организация географической сети государственных заповедников не допускает хозяйственной деятельности на их территории, но эти образования могут способствовать развитию самобытной культуры малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, сохранению традиционного природопользования, биологического разнообразия.

Надежное функционирование хозяйственного комплекса региона обеспечивает развитие транспорта, связи, энергетики, строительства. Поэтому особое место мы отводим возрождению и развитию Северного морского пути (СМП) – главной национальной арктической магистрали, соединяющей транспортные подсистемы Европейского, Сибирского и Дальневосточного Севера. А это предусматривает совершенствование организационной структуры управления и технологической системы СМП, включая развитие морского и смежных видов транспорта, авиационного и навигационно-гидрографического, а также гидрометеорологического обеспечения судоходства и других видов деятельности. Активное использование СМП в интересах России – наш четвертый национальный приоритет в Арктике.

На этих четырех главных «столпах» основывается наша внутренняя и внешняя политика в арктическом регионе. На базе «Основ...» приняты и выполняются соответствующие поручения Правительства, на подходе – стратегия и программа

социально-экономического развития российской Арктики. Далее ожидаются отраслевые и региональные программы.

Подобный последовательный и системный подход заслуживает того.

Геологи сходятся во мнении, что запасов углеводородного сырья на Крайнем Севере хватит для экономик ведущих государств мира на многие годы. Так, по данным Геологической службы США, северные широты могут содержать 90 млрд. баррелей нефти (свыше 12 млрд т) – этих объемов достаточно, чтобы в течение 12 лет обеспечивать потребности экономики США. Природные же запасы газа в Арктике ученые оценивают примерно в 47,3 трлн м³. Российские эксперты, правда, считают, что эти данные даже несколько занижены: Арктика, по их мнению, в плане потенциальных ресурсов в пять раз богаче Тихого океана и в 1,5–2 раза Атлантического и Индийского. По оценкам геологов, самые крупные суммарные запасы нефти и газоконденсата расположены в Западно-Сибирском бассейне, за ним следуют арктический шельф Аляски и восточная часть Баренцева моря.

Сейчас в мире все еще пытаются нагнетать страсти вокруг якобы неизбежного «конфликта» между претендующими на природные богатства Арктики странами региона. Здесь уместно сослаться на мнение датских ученых-экспертов. Если посмотреть на карту разведанных ресурсов, утверждают они, и наложить на нее карту территорий и акваторий, на которые распространяется суверенитет и суверенные права прибрежных арктических государств – России, США, Канады, Дании, Норвегии, то получится, что 95–97% всех этих ресурсов расположены на суше, во внутренних или территориальных водах, либо в исключительных экономических зонах указанных стран и по праву принадлежат им. Думаю, датские коллеги рассуждают правильно: арктические ресурсы уже фактически поделены и поэтому спорить здесь не о чем.

Конвенция по морскому праву (ст. 76) предусматривает возможность расширить континентальный шельф государства за пределы 200 миль, если оно докажет, что океанское дно до определенных глубинных пределов является естественным геологическим продолжением его материковой части. Сегодня ученые России, Дании и Канады собирают батиметрические, геологические и другие доказательства, в частности, того, что хребет Ломоносова (подводная гряда, протянувшаяся на 1800 км от Сибири через Северный полюс к Гренландии) является таким продолжением. Ведут соответствующую работу и США, которые пока не ратифицировали Конвенцию, однако не раз заявляли, что ее ратификация – один из приоритетов нынешней администрации.

Наша страна первой озаботилась юридическим оформлением своих прав на дополнительный континентальный шельф. Мы еще в 2001 году подали в Комиссию ООН по границам континентального шельфа представление на расширение границы нашего шельфа, прежде всего в Северном Ледовитом океане, включая район хребта Ломоносова. Однако в том, что касается Северного Ледовитого океана, она не была одобрена Комиссией, поскольку, по ее заключению, для этого требуются более убедительные данные о геологии океанического дна. Российские полярники и геологи планируют до 2012 года провести обширные исследования для получения дополнительной аргументации по обоснованию указанного представления России. Предполагается уточнить данные по площади более 1 млн км². Большой объем работ был уже выполнен в 2010 году. Смысл состоит в том, чтобы научно доказать: по критериям, закрепленным в ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву (удаление от береговой линии, строение дна, характеристика составляющих его пород и т.д.), участки морского дна, на которые мы претендуем, являются геологическим продолжением материка.

Необходимо предостеречь от встречающейся иногда неправильной трактовки того, что мы делаем, и на что претендуем. Расширение континентального шельфа России (как и любого другого государства) не будет означать расширение ее государственных границ (или территории) или увеличения ее исключительной экономической зоны (иногда именно с этим неверно связывают нашу внутреннюю программную задачу уточнения внешней границы Арктической Зоны Российской Федерации). На континентальном шельфе за пределами исключительной экономической зоны России мы (как и любое другое государство) будем иметь только два суверенных права – на разведку и разработку морского дна и его недр. Но с учетом наших национальных интересов это – тоже немало.

Между тем, первой арктической страной, получившей позитивную рекомендацию на свое представление по дополнительному континентальному шельфу, в 2009 году стала Норвегия. Норвежцам удалось к 2006 году подготовить научно обоснованную документацию, подтверждающую их заявку. Они рассчитывали «прирастить» к своему шельфу дополнительно 250 тыс км², но Комиссия ООН согласилась с чуть меньшим «расширением».

Примечательно: Норвегия достигла своих целей мирно, профессионально, урегулировав спорные моменты в ходе консультаций с соседними государствами, в рамках Конвенции ООН по морскому праву. И другим арктическим государствам в конечном счете нужно будет пройти этот путь. Уверен, что все они сделают это точно так же – профессионально, на основе общепринятых «правил игры», путем пере-

говоров и методом убеждения научными аргументами. Так что должен огорчить тех, кто хотел бы «погреть руки» на конфликте вокруг вопроса о континентальном шельфе между прибрежными арктическими государствами. Позитивный прецедент решения вопроса расширения границ континентального шельфа государств в Арктике уже создан.

Да и сами прибрежные арктические государства, активно укрепляющие взаимодействие между собой, приняли на первой министерской встрече в гренландском Илулиссате в мае 2008 г. декларацию, где договорились решать все возможные пересекающиеся претензии в Северном Ледовитом океане путем переговоров на основе имеющейся и достаточной для этого международно-правовой базы, прежде всего Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. С удовлетворением отмечу, что все государства прибрежной арктической «пятерки» в практических действиях следуют этой договоренности.

15 сентября с.г. в Мурманске произошло знаковое событие: Президент России Д.А. Медведев и Премьер-министр Норвегии Й. Столтенберг подписали Договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, ставший результатом 40-летних переговоров. Помимо прочего, этот договор создает благоприятные правовые условия для освоения нефтегазовых ресурсов континентального шельфа, открывает возможность сотрудничества в разведке и добыче углеводородов в некогда спорном районе, регламентирует деятельность обеих стран в области освоения минеральных ресурсов. Основопологающим здесь будет следующий принцип: месторождение, пересекаемое линией разграничения, может эксплуатироваться только совместно и как единое целое. Такой подход уменьшит риски возможных разногласий по вопросу распределения углеводородных ресурсов. Кроме того, установление четких границ зон юрисдикции России и Норвегии создаст понятные правовые условия для ведения рыболовства, объективно сузит вероятность конфликтных ситуаций в этой сфере. Это самый свежий и яркий пример решения существующих в Арктике вопросов на основе международного права и доброй воли самими арктическими государствами без вмешательства извне.

Арктика уверенно становится зоной международного сотрудничества. Мы удовлетворены тем, что именно сотрудничество становится преобладающей чертой обстановки в регионе. Россия в соответствии с Основами ее государственной политики в Арктике и ее национальными интересами и впредь будет делать все для последовательного укрепления этой благоприятной тенденции. Существенно, что на это ориентированы и арктические стратегии других северных государств.



Ключевую роль в налаживании сотрудничества в Арктике играют международные организации, прежде всего Арктический совет, а также Совет Баренцева/Евроарктического региона.

В 1996 году представители восьми северных государств (Дании, Исландии, Канады, Норвегии, России, США, Финляндии и Швеции) создали Арктический совет – «межправительственный форум», призванный содействовать сотрудничеству в области охраны окружающей среды и обеспечения устойчивого развития приполярных районов. Помимо стран-участниц в совет на правах «постоянных участников» входят 6 Ассоциаций коренных народов Севера, в том числе Российская ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (РАЙПОН). Кроме того, в Арктическом совете есть 26 постоянных наблюдателей: 6 государств и 20 международных и неправительственных организаций. В совете действуют 6 тематических рабочих групп по следующим направлениям: мониторинг и оценка окружающей среды, защита морской окружающей среды, борьба с источниками загрязнения, сохранение флоры и фауны, предотвращение чрезвычайных ситуаций, обеспечение устойчивого развития.

Большое внимание Арктический совет уделяет проблемам, связанным с изменением климата, име-

ющим глобальные последствия. Еще в 2004 году в Рейкьявике (Исландия) на 4-й министерской сессии был представлен фундаментальный доклад на эту тему. Эксперты констатировали: в Арктике действительно происходит потепление климата, и этот процесс будет набирать обороты, что, несомненно, скажется на остальном мире. Ведь Арктика – это лакмусовая бумажка, «кухня» всемирной погоды. Процессы, происходящие на макушке планеты, – модель или предтеча грядущих глобальных перемен.

Негативные тенденции в этой сфере (хотя, понятно, есть и благоприятные последствия этого) представляют опасность прежде всего для населения региона (в российской Арктике проживает 2 млн чел.), в том числе коренных народов, а также для арктических биологических видов и экосистем. Специалисты, например, предупреждают: к концу столетия белые медведи могут исчезнуть как вид, поскольку не смогут выжить из-за тающего ледяного покрова. Потепление многократно усиливает экологические риски: растет уровень загрязнения окружающей среды, ландшафтные и геологические изменения могут привести к разрушению хранилищ вредных веществ, разрыву нефтепроводов и т.п. Теплый климат способен стать причиной лесных пожаров, ураганов и штормов, угрожающих прибрежным северным странам. Весь мир сегодня следит за динамикой таяния лед-

ников Гренландии. По имеющимся оценкам, к концу века таяние этих льдов может привести к поднятию уровня мирового океана на метр. В результате некоторые государства могут уйти под воду. Поэтому арктические страны, озабоченные указанными тенденциями, объединяют научный потенциал для изучения проблем изменения климата, вырабатывают стратегию смягчения его последствий и адаптации к нему.

В фокусе внимания Арктического совета – вопросы охраны окружающей среды, выявление источников ее загрязнения, борьба с ними. Арктику замусорили: на побережье скопились сотни тысяч бочек, в которых доставляли дизельное топливо, бензин и керосин. Прибраться здесь необходимо, тем более что сибирские реки несут свои воды – тоже не кристальной чистоты – в Северный Ледовитый океан. И наша страна, надо отметить, активно участвует в работе по устранению источников загрязнения. Началась реализация задачи, поставленной Председателем Правительства России В.В.Путиным – провести «генеральную уборку» Арктики.

Все большую актуальность приобретает инициатором Россией работа по созданию панарктической системы обеспечения безопасности при реализации экономических и инфраструктурных проектов в Арктике. Важно сформировать системы мониторинга и быстрого реагирования на техногенные риски, связанные с эксплуатацией объектов нефте- и газодобычи, ядерной энергетики, транспортировкой и переработкой углеводородов и другого сырья, функционированием энергетических источников, обеспечивающих жизнедеятельность населения. Ликвидация последствий разливов нефти или аварии туристических судов потребуют быстрой мобилизации значительных сил и средств, которыми может не располагать никакая отдельно взятая страна, поэтому все понимают необходимость развития межграницного взаимодействия в этой сфере.

Россия также стала инициатором переговоров по разработке межправительственного соглашения о сотрудничестве при проведении морских и авиационных операций, связанных с поиском и спасением людей в Арктике. Надеюсь, что на следующей министерской сессии Арктического совета в мае 2011 года в Гренландии будет подписано это первое в истории юридически обязывающее панарктическое соглашение, подготовленное под эгидой совета.

В конечном итоге главная цель совета – достижение устойчивого развития арктического региона, создание качественных условий жизни для населяющих эти территории людей. Сюда входят вопросы охраны и улучшения здоровья коренных народов и остальных жителей Севера, их культурного статуса, привлечение инвестиций в экономику Арктики и вложение средств в научную и природоохранную деятельность.

В рамках этой проблемы большой интерес представляет российский проект «Электронная память Арктики». Он предполагает создание, хранение и обеспечение доступа к информационным ресурсам приполярного мира в Интернете. Мы хотим создать хранилище, где будет собрана полная информация об историческом, научном, литературном, культурном наследии коренных народов Севера, о деятельности по его освоению. Каждая арктическая страна могла бы создать свои информационные сегменты, которые благодаря современным технологиям могут быть интегрированы в единое целое. Россия сейчас активно создает свой сегмент. Значительный вклад в эту работу вносят российские северные регионы. На важность реализации данного проекта обратил внимание Председатель Правительства России В.В.Путин, выступивший 23 сентября 2010 года на Московском международном арктическом форуме «Арктика – территория диалога».

Сегодня Арктический совет переживает, я бы сказал, период ренессанса, поскольку все понимают растущую роль арктического региона в мировой экономике и политике, а значит, и необходимость укрепления нашей организации, решающей стратегические вопросы его устойчивого развития. К тому же по очевидным причинам резко возрос интерес к Арктике и к Арктическому совету со стороны неарктических государств и организаций. Среди рассматриваемых в настоящее время первоочередных шагов по укреплению Арктического совета – создание его постоянного секретариата (сейчас действует временный, финансируемый Норвегией до 2013 года на период председательства трех скандинавских государств – Норвегии, Дании и Швеции) как носителя «институциональной памяти» и источника информации для окружающего мира, совершенствование системы финансирования проектов, постепенное укрепление обязательной силы решений и рекомендаций совета, расширение сфер его деятельности, уточнение статуса наблюдателей совета и критериев предоставления такого статуса в современных условиях, а также другие аспекты.

Еще одним важным форумом межправительственного сотрудничества является Совет Баренцева/Евроарктического региона. Учрежденный в 1993 г., он зарекомендовал себя как востребованная площадка для обсуждения актуальных проблем Арктики и защиты ее уникальной природы. В него на правах постоянных членов вошли Дания, Исландия, Норвегия, Россия, Финляндия и Швеция, а также Комиссия Европейских сообществ. Девять государств — Великобритания, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, Польша, Франция, США, Япония — имеют статус наблюдателей в СБЕР.



Пролив Лонга,
между Чукотским
и Восточно-Сибирским морями

Концепция Баренцева сотрудничества сформулирована в Киркенесской декларации 1993 года, где определены сферы деятельности Совета: содействие двустороннему и многостороннему сотрудничеству в области экономики, торговли, науки и техники, окружающей среды, инфраструктуры, образования и культурных обменов, туризма, а также реализации проектов, направленных на улучшение положения коренного населения Севера.

Под эгидой этой организации самостоятельно действует уникальный Баренцев Региональный совет, в который входят 13 территориальных единиц севера Норвегии, Швеции, Финляндии и Северо-Запада России, образующих Баренцев регион. Россию там представляют Мурманская и Архангельская области, Ненецкий автономный округ, Республика Карелия и Республика Коми. Совет работает в рамках так называемой «Баренцевой программы сотрудничества», в которую включены проекты по развитию промышленности и инфраструктуры, повышению квалификации кадров и образованию, охране окружающей среды и здравоохранению, благосостоянию и культуре коренных народов и многим другим направлениям.

В 2007–2009 годах Россия была председателем СБЕР. Мы удовлетворены тем, что, несмотря на непростые времена – а это был разгар мирового финансово-экономического кризиса – нам удалось полностью реализовать наши планы председательствования и по ряду направлений добиться ощутимого продвижения международного Баренцева сотрудничества вперед. Например, было запущено целое новое направление взаимодействия – региональный международный туризм.

Да, работать в Арктике нелегко: огромная территория, суровый – несмотря на все изменения – климат, большая разбросанность населенных пунктов, отсутствие коммуникаций, нормальных условий для жизни. Однако Арктику уже осваивают, и перспективы «завоевания» ее ресурсов впечатляющи. В известном смысле Арктика – будущее России. Арктика – это и наш дом. Вижу, с каким вниманием относятся наши зарубежные партнеры к позиции России по арктическим вопросам на различных международных форумах. Поэтому Арктика требует особого внимания и особой ответственности. В этой связи думаю, что мы встали на правильный путь.