



**РОССИЙСКИЙ СОВЕТ
ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ
ДЕЛАМ**

**МЕЖДУНАРОДНОЕ
СОТРУДНИЧЕСТВО
В АРКТИКЕ**

ДОКЛАД 2013



Российский совет по международным делам

Москва 2013 г.

УДК [327:341.228](1-922)(066)
ББК 66.4(001),33я431
3-14

Российский совет по международным делам

Редакционная коллегия

Главный редактор:

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

Члены коллегии:

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов** (председатель);

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

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

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

докт. экон. наук **В.Л. Иноземцев**;

канд. ист. наук **А.В. Кортунов**;

докт. экон. наук **В.А. Мау**;

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

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

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

Авторский коллектив:

канд. ист. наук **А.В. Загорский** (отв. ред., резюме, введение, разделы 1, 2.1, 3), докт. биол. наук

А.И. Глубоков (разделы 2.2, 2.3), канд. юр. наук **Е.Н. Хмелева** (раздел 4)

Выпускающие редакторы:

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

Доклад продолжает серию публикаций РСМД в рамках проекта «Дорожная карта международного сотрудничества в Арктике». В нем представлены результаты международного взаимодействия стран Арктического региона в 2013 году. В фокусе внимания четыре направления: развитие Арктического совета, регулирование рыболовства, вопросы судоходства, проблемы гармонизации природоохранного законодательства.

Высказанные в докладе мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и не обязательно совпадают с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Международное сотрудничество в Арктике. Доклад 2013 / [А.В. Загорский, А.И. Глубоков, Е.Н. Хмелева]; [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам (РСМД). — М.: Спецкнига, 2013. — 56 с. — ISBN 978-5-91891-327-7

© Авторский коллектив, 2013

© Составление и оформление. НП РСМД, 2013

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОТ РСМД	5
РЕЗЮМЕ	7
ВВЕДЕНИЕ	10
1. РЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: АРКТИЧЕСКИЙ СОВЕТ	14
1.1. Укрепление Арктического совета: точка отсчета	15
1.2. Арктический совет в системе регионального управления	18
1.3. Дальнейшее укрепление Арктического совета	20
2. ОТКРЫТЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫБОЛОВСТВА	23
2.1. Соглашение по сохранению рыбных запасов в центральной части Северного Ледовитого океана	24
2.2. Российско-норвежское сотрудничество	32
2.3. Российско-американское сотрудничество	35
3. РЕГУЛИРОВАНИЕ СУДОХОДСТВА	36
3.1. Тенденции и прогнозы	37
3.2. Полярный кодекс	39
3.3. Альтернативы Полярному кодексу	42

4. ПЕРСПЕКТИВЫ ГАРМОНИЗАЦИИ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	45
4.1. Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике.....	46
4.2. Комплексное управление Баренцевым морем	48
4.3. Гармонизация международных обязательств арктических государств.....	50
4.4. Сравнительный анализ законодательства	51

Интерес к Арктике из года в год усиливается и в России, и в мире. Об этом свидетельствует возрастающее количество и уровень форумов, на которых обсуждаются актуальные вопросы арктической повестки дня. Центральным среди них, несомненно, является проводимый в России международный форум «Арктика – территория диалога», третья встреча которого в сентябре 2013 г. прошла в Салехарде с участием Президента Российской Федерации.

Стоящие в повестке дня арктического сотрудничества темы охватывают широкий круг вопросов. Это расширение хозяйственной деятельности, интенсификация разведки и разработки минеральных ресурсов, судоходство, рыболовство, научные исследования, реализация масштабных инфраструктурных проектов. В связи с подготовкой к освоению ресурсов арктического шельфа повышенный интерес вызывают вопросы определения его границ в Северном Ледовитом океане, разработка и соблюдение стандартов защиты окружающей среды.

Расширение масштабов освоения Арктики вызывает обоснованную озабоченность относительно сохранения арктических экосистем, и без того все более уязвимых в силу климатических изменений. Старые и новые проблемы безопасности, мониторинга и контроля за оперативной обстановкой в арктических акваториях, реагирования на чрезвычайные ситуации, поиска и спасания обретают новое звучание. Отдельная тема – безопасность человека в условиях меняющегося климата Арктики, проблемы адаптации населения, в особенности коренного населения, к этим изменениям.

В 2012–2013 гг. РСМД провел инвентаризацию основных вопросов международного сотрудничества в Арктике и подготовил предложения по его развитию на ближайшие годы. Для первого доклада о состоянии

международного сотрудничества в Арктике мы выбрали четыре темы: роль Арктического совета в развитии регионального сотрудничества, вопросы международного рыболовства, регулирование судоходства и перспективы гармонизации природоохранного законодательства прибрежных стран. Эти же темы стали предметом рассмотрения на международной конференции «Арктика: регион развития и сотрудничества», организованной РСМД 2-3 декабря 2013 г. в Москве. Рассчитываем на конструктивное обсуждение проблем Арктического региона и реализацию наиболее актуальных предложений, выработанных на экспертных встречах.

И.С. Иванов

Президент РСМД

Член-корреспондент РАН

РЕЗЮМЕ

Расширение экономической деятельности в морской Арктике ставит прибрежные страны перед необходимостью решения ряда непростых задач. Особое место среди них занимает **потребность в поступательной гармонизации законодательства, норм и правил** в самых разных областях. Этот вывод проходит красной нитью через все разделы настоящего доклада.

Природоохранное законодательство прибрежных стран, правила судоходства, призванные обеспечить его безопасность и предотвратить загрязнение морских акваторий Арктики, меры регулирования рыбного промысла существенно отличаются. Приведение их к общему знаменателю позволит сократить издержки освоения Арктики. В то же время решение этой задачи сдерживается экономическими соображениями.

Решать ее можно разными способами: путем изменения национального законодательства с учетом опыта и лучших практик других государств; заключения двусторонних и региональных соглашений; гармонизации международных обязательств прибрежных стран; внесения поправок в универсальные конвенции и соглашения.

Укрепление Арктического совета

Арктический совет становится все более авторитетным региональным межправительственным форумом. Перспективы его дальнейшего укрепления связаны с наращиванием взаимодействия на ряде направлений:

– Совет, его рабочие группы и созданный в 2013 году секретариат могут внести значительный вклад в проведение систематического сравнительного анализа законодательства и других нормативных актов государственных участников на основных направлениях экономической деятельности в Арктике. Результаты такого анализа могут быть в дальнейшем положены

в основу работы по приведению применяемых в Арктике норм и правил к общему знаменателю.

– Инвентаризация участия стран Арктического совета в применимых в Арктике международных конвенциях и соглашениях. Такая работа отчасти проводилась в рабочих группах Совета. Ей следует придать систематический характер с целью подготовки рекомендаций относительно гармонизации международных обязательств арктических стран там, где в этом есть настоятельная необходимость.

– Организация мониторинга выполнения рекомендаций рабочих групп.

– Проведение консультаций с целью сближения их подходов и выработки общих позиций стран Арктического совета по представляющим взаимный интерес вопросам, обсуждаемым в более широких международных организациях.

– Нарращивание практического взаимодействия в рамках соглашений о сотрудничестве в поиске и спасании с воздуха и на море и в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью, в том числе путем проведения регулярных совместных учений.

С учетом возрастающей динамики экономической деятельности и международного сотрудничества в Арктике целесообразно рассмотреть вопрос о проведении министерских сессий Арктического совета ежегодно, а не раз в два года. Следует также рассмотреть вопрос о механизме созыва внеочередных министерских сессий по мере необходимости.

В 2016 г. исполняется 20 лет с момента учреждения Арктического совета. В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос о проведении в 2016 г. арктического саммита.

Соглашение по сохранению рыбных запасов в центральной части Северного Ледовитого океана

Обсуждение пятью прибрежными арктическими государствами вопроса о целесообразности подготовки межправительственного соглашения о сохранении рыбных запасов в центральной части (анклаве) Северного Ледовитого океана целесообразно **перевести на уровень полноценных переговоров с целью в короткие сроки подготовить соответствующее соглашение.**

Корректировавшийся в процессе консультаций проект такого соглашения представляет собой хорошую основу для быстрого завершения переговоров.

Его заключение в полной мере отвечает интересам Российской Федерации и других прибрежных стран и придаст импульс их сотрудничеству, в том числе в изучении центрального района Северного Ледовитого океана.

Российско-норвежское сотрудничество в области рыболовства

Необходимо довести до конца работу по согласованию в рамках Смешанной российско-норвежской комиссии единых технических мер регулирования рыболовства в Баренцевом море. Решение этой задачи позволит в полной мере использовать потенциал сотрудничества, предусмотренного российско-норвежским договором 2010 г. с целью рационального использования живых ресурсов этого моря.

Полярный кодекс

Работа над подготовкой Международного кодекса безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах, затягивается на неопределенное время. Его принятие — не единственное, но крайне важное условие стимулирования международного судоходства в Арктике, включая центральную часть Северного Ледовитого океана.

Ввиду затяжного характера работы над Полярным кодексом целесообразно рассмотреть альтернативные варианты гармонизации правил судоходства в Арктике. Речь при этом может идти как о гармонизации соответствующих правил на двусторонней и (или) многосторонней (региональной) основе, так и о поэтапном придании обязательного характера уже согласованным положениям Кодекса путем принятия поправок в международные конвенции по охране человеческой жизни на море и по предотвращению загрязнения с судов, не дожидаясь завершения работы над Кодексом.

ВВЕДЕНИЕ

Уходящий 2013 год был насыщен событиями международного сотрудничества в Арктике. Важные решения, касающиеся политики в регионе, были приняты в Российской Федерации. Становятся постоянными диалоговые форумы высокого уровня, на которых обсуждаются наиболее актуальные вопросы арктической повестки дня.

Стало уже доброй традицией проведение в январе в норвежском Тромсё международного форума «Арктические рубежи».

В январе 2013 г. утверждены Правила плавания в акватории Северного морского пути. В марте распоряжением Правительства Российской Федерации создана Администрация Северного морского пути. Это практические следствия принятых в 2012 г. изменений в российском законодательстве в части, касающейся государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути.

В феврале 2013 г. в Швеции прошла встреча министров арктических государств по вопросам окружающей среды. В том же месяце утверждена Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. Обсуждается закон об Арктической зоне Российской Федерации, призванный среди прочего законодательно определить ее границы.

В апреле 2013 г. под эгидой Совета Безопасности Российской Федерации в Салехарде с участием старших должностных лиц Арктического совета состоялась международная конференция по вопросам техногенно-экологической безопасности в Арктике.

В апреле–мае и в ноябре 2013 г. было продолжено обсуждение пятью прибрежными арктическими государствами вопросов сохранения рыбных запасов в центральной части Северного Ледовитого океана.

В мае 2013 г. в Кируне (Швеция) прошла восьмая сессия Арктического совета на уровне министров иностранных дел, в ходе которой было подписано соглашение о сотрудничестве в сфере реагирования на загрязнения моря нефтью в Арктике. Принято решение о приеме новых государств-наблюдателей.

В июне 2013 г. в норвежском Киркенесе прошла юбилейная встреча глав правительств стран-членов Совета государств Баренцева / Евроарктического региона, приуроченная к его 20-летию.

В том же месяце в Илулиссате (Гренландия) состоялась вторая встреча начальников генеральных штабов стран Арктического совета, в ходе которой обсуждались общие подходы к оценке оперативной обстановки в регионе и вопросы проведения совместных мероприятий оперативной и боевой подготовки.

Приступил к работе постоянный секретариат Арктического совета. Запущен Инструмент поддержки проектов Арктического совета.

В июле 2013 г. завершился переходный период, в течение которого, согласно положениям российско-норвежского договора 2010 г. о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, применялись прежние правила ведения рыбного промысла в бывшем спорном районе.

В августе 2013 г. в Нарьян-Маре открылся первый комплексный аварийно-спасательный центр МЧС России. Норвегия в конце 2012 г. приступила к созданию в Порсангере ресурсно-методического центра по безопасности и чрезвычайной готовности на севере. В его задачи будет входить налаживание сотрудничества по поиску и спасанию на стыке границ Норвегии, России и Финляндии. Филиал центра планируется открыть в Архангельске.

В конце сентября 2013 г. в Салехарде с участием президента Российской Федерации прошел третий форум «Арктика — территория диалога». Неделю спустя международный форум высокого уровня прошел в столице Исландии.

Прибрежные государства продолжают работу по определению внешних границ их континентального шельфа в Северном Ледовитом океане. До конца 2013 г. свое представление в Комиссию по границам континентального шельфа должна направить Дания (в отношении Гренландии). Россия, Канада и США продолжают сбор данных для обоснования своих представлений. Все арктические государства проводят эту работу на основе критериев, предусмотренных Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.

Перечень событий, определявших развитие сотрудничества в Арктике в уходящем году, можно продолжать долго. Его повестка дня чрезвычайно

насыщенна. Настоящий доклад не имеет своей целью дать его всеобъемлющий обзор. В нем рассматриваются четыре темы: расширение регионально-го сотрудничества в Арктике и роль в этом процессе Арктического совета; открытые вопросы регулирования рыболовства; перспективы завершения ведущейся в Международной морской организации работы над Международным кодексом безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах, и методы гармонизации природоохранного законодательства прибрежных арктических стран.

Красной нитью через все разделы доклада проходит вывод о том, что в условиях расширения экономической деятельности в регионе все более насущной становится задача поступательной **гармонизации законодательства и правил арктических государств** в перечисленных областях.

Существенные различия их природоохранного законодательства — наиболее жесткого, по оценкам специалистов, в Канаде, США и Гренландии, жесткого в Норвегии и наиболее либерального в России, на шельфе которой сосредоточена большая часть прогнозируемых углеводородных запасов региона, — порождают опасения того, что освоение ресурсов морской Арктики наиболее энергично будет развиваться там, где к этой деятельности предъявляются наименее жесткие требования. Такое развитие событий чревато серьезными экологическими последствиями не только для Российской Арктики, но и для региона в целом. Гармонизация природоохранных режимов прибрежных государств или максимально возможное сокращение разрыва между ними позволили бы синхронизировать условия хозяйственного освоения Арктики и минимизировать потенциальный ущерб для окружающей среды.

Установление единообразных требований к безопасности судоходства и предотвращению загрязнения арктической морской среды с судов — не единственное, но одно из важнейших условий развития регулярного международного судоходства в Арктике. Сегодня установленные прибрежными странами режимы регулирования арктического судоходства существенно отличаются друг от друга. Наиболее жесткие нормы приняты Канадой и Россией, наиболее либеральный режим судоходства практикуют США и — с некоторыми оговорками — Норвегия. Приведение же этих режимов судоходства к общему знаменателю во многом связывается с подготовкой Полярного кодекса.

Установление единых технических мер регулирования рыболовства является важнейшей предпосылкой эффективной рыбохозяйственной деятельности в наиболее продуктивных акваториях Арктики. Это одна из центральных тем российско-норвежского сотрудничества в области рыболовства. По мере расширения промысла в восточных арктических

морях она будет становиться все более актуальной и в контексте российско-американского сотрудничества.

Гармонизация национальных норм прибрежных стран — непростая задача. Ее решение во многом сдерживается экономическими соображениями, поскольку у внедрения жестких природоохранных требований немалая цена. Но решать ее необходимо. В противном случае цена освоения Арктики окажется еще более высокой.

1. РЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: АРКТИЧЕСКИЙ СОВЕТ

Арктическим советом пройден значительный путь консолидации его деятельности и организационного оформления как ведущего и авторитетного форума регионального сотрудничества. Утверждается практика подготовки и принятия обязывающих региональных соглашений. Созданы условия для финансовой поддержки проектов Арктического совета. Приняты решения по вызывавшему долгое время споры вопросу о расширении состава наблюдателей. Восьмая сессия Арктического совета, состоявшаяся на уровне министров иностранных дел 15 мая 2013 г. в Кируне (Швеция), констатировала, что «Арктический совет стал лидирующим форумом высокого уровня в Арктическом регионе»¹.

Пройденный Арктическим советом путь является убедительным примером того, что региональные соглашения и форумы, осуществляющие свою деятельность на принципе консенсуса, хотя и не являются классическими международными организациями, основанными на договоре и имеющими собственный устав, тем не менее могут играть существенную роль в укреплении доверия между участниками, развития сотрудничества и принятия совместных решений, отражающих общие интересы.

«Сильный Арктический совет» — таким его видят сегодня государства-участники. В Кируне была подчеркнута необходимость продолжить работу по его укреплению. Старшим должностным лицам поручено разработать соответствующие рекомендации, включая «определение возможностей арктических государств по использованию деятельности Совета для влияния на формирование действий других региональных и международных

¹ Видение Арктики. Кируна, Швеция, 15 мая 2013 г. — URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dmo.nsf/a1c87897b58a9d2743256a550029f995/ce84a339b1090cd744257b6c004d301e!OpenDocument>

форумов»². Рекомендации должны быть представлены в 2015 г. на очередной встрече министров, которая пройдет в Канаде, председательствующей в организации с 2013 г.

В этой связи встает вопрос о дальнейших шагах по укреплению Арктического совета, об определении ключевых направлений его взаимодействия с другими региональными и более широкими международными организациями, участвующими в управлении деятельностью в морской Арктике.

1.1. УКРЕПЛЕНИЕ АРКТИЧЕСКОГО СОВЕТА: ТОЧКА ОТСЧЕТА

2013 год ознаменовался консолидацией Арктического совета и его организационным оформлением в качестве ведущего регионального форума высокого уровня. В январе 2013 г. в норвежском Тромсё учрежден **постоянный секретариат Арктического совета**. Назначен его директор. Заключено соответствующее соглашение с принимающей страной — Норвегией. На министерской сессии в мае 2013 г. принят ряд документов, завершивших оформление нормативной базы функционирования секретариата: положение, руководство по персоналу, финансовые правила, должностные обязанности директора, а также бюджет секретариата на 2013 г. В июне секретариат заработал в полную силу.

С 2011 г. государства-участники Арктического совета принимают обязывающие его членов **международно-правовые соглашения**, которые готовятся целевыми группами совета. В 2011 г. было подписано Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. Соглашение вступило в силу. Начинается его практическая реализация. В 2011 и 2012 гг. состоялись первые совместные учения арктических стран в Канаде и на о. Гренландия.

В мае 2013 г. в Кируне было подписано второе соглашение стран Арктического совета — о сотрудничестве в сфере реагирования на загрязнения моря нефтью в Арктике (подробнее см. раздел 4 настоящего доклада). На его основе будут разработаны национальные, двусторонние и многосторонние планы действий в чрезвычайных ситуациях, по подготовке кадров и проведению учений, разработке эффективных мер реагирования.

Учреждена целевая группа Арктического совета для подготовки плана действий или иной договоренности по предупреждению загрязнения нефтью. Принято решение учредить целевую группу для выработки

² Кирунская декларация по случаю Восьмой Министерской сессии Арктического совета 15 мая 2013 г. Кируна, Швеция. — URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dmo.nsf/a1c87897b58a9d2743256a550029f995/dfc076b1142c431744257b6c004d5d09!OpenDocument>

договоренностей относительно действий стран Арктического совета, необходимых для существенного сокращения выбросов сажи и метана в Арктике. Обе группы представляют отчеты и рекомендации на следующей министерской сессии совета в 2015 г.

Рабочими группами Арктического совета проведен значительный массив исследований и предложены **рекомендации** по различным вопросам предотвращения загрязнения Арктики с суши и с судов, сохранения арктических экосистем, биоразнообразия и устойчивого развития. Рекомендации, сформулированные в докладах рабочих групп, утверждаются министрами иностранных дел. И хотя они не имеют обязывающего характера, имеется в виду, что государства-члены будут принимать соответствующие меры и докладывать о ходе их реализации на последующих министерских сессиях. По мере укрепления Арктического совета речь будет идти не только о подготовке рекомендаций, но и о принятии политических решений³ и перенесении акцента на их надлежащее исполнение.

Завершена работа по запуску финансового **Инструмента поддержки проектов** Арктического совета, учрежденного в 2005 г. В 2012 г. к нему присоединились США. После назначения ВТБ в качестве уполномоченного российского банка для осуществления соответствующих расчетов стало возможным оформление договорных отношений между Северной природоохранной финансовой корпорацией (НЕФКО), выступающей в роли администратора Инструмента поддержки проектов Арктического совета, и российскими контрагентами и введение в действие соглашения о сотрудничестве НЕФКО с Российской Федерацией.

С запуском Инструмента Арктический совет обретает пусть и скромную, но определенную финансовую самостоятельность в решении вопросов разработки, оценки и реализации конкретных пилотных природоохранных проектов. Одним из примеров успешной проектной деятельности рабочих групп Арктического совета стало завершение реализации на территории Российской Федерации пилотного проекта, позволившего предотвратить выброс в окружающую среду 7000 тонн устаревших пестицидов.

Взносы и обязательства участников, изначально намечавшиеся в размере 3 млн евро, в начале 2013 г. составили 15,9 млн евро. Отобраны 10 приоритетных проектов для реализации на средства Инструмента. В 2013–2015 гг. основные средства предполагается направить на реализацию проектов в сфере комплексного обращения с опасными отходами и органическими загрязнителями (40% средств), разработку мер по безопасному

³ Видение Арктики. Кируна, Швеция, 15 мая 2013 г. — URL: <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dmo.nsf/a1c87897b58a9d2743256a550029f995/ce84a339b1090cd744257b6c004d301e!OpenDocument>

использованию и снижению выбросов ртути (25%) и сокращению выбросов нестойких соединений, способствующих изменению климата.

По объему своих финансовых обязательств Российская Федерация является самым крупным донором и — одновременно — основным реципиентом средств Инструмента. Значительная доля проектов Арктического совета реализуется в России.

О возрастании роли Арктического совета говорит и возрастание интереса к нему со стороны бизнеса. В последние годы интенсивно обсуждался вопрос о целесообразности учреждения циркумполярного бизнес-форума, который позволил бы наладить коммуникацию между заинтересованным в реализации арктических проектов деловым сообществом, арктическими государствами и организациями коренных народов Севера. Создана целевая группа по учреждению бизнес-форума. Имеется в виду, что эта идея будет реализована в период председательства в Арктическом совете Канады (2013–2015 гг.).

Формально вне рамок Арктического совета, но в непосредственной связи с его деятельностью проходят **другие встречи и мероприятия**. В феврале 2013 г. по инициативе Швеции (председатель Арктического совета в 2011–2013 гг.) состоялась встреча министров арктических государств по вопросам окружающей среды. В июне 2013 г. в гренландском Идулиссате в рамках Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике прошла вторая встреча начальников генеральных штабов стран Арктического совета (первая состоялась в 2012 г. в Канаде). Достигнута договоренность о ежегодном проведении таких встреч. Все это говорит не только о высокой степени гибкости структур Арктического совета, но и о значительном интересе его участников к наращиванию сотрудничества в общих интересах.

Расширение круга неарктических государств, стремившихся получить статус наблюдателей в Арктическом совете, стало еще одним показателем его авторитета. Обсуждение этого вопроса в последние несколько лет породило ненужный ажиотаж. Его острота, хотя и не окончательно, была снята принятием ряда решений на министерской сессии в Кируне. На ней в пересмотренных правилах процедуры Арктического совета были уточнены статус, права и обязанности наблюдателей. Эти положения конкретизированы в принятом старшими должностными лицами Руководстве для наблюдателей⁴.

В Кируне статус наблюдателей в Арктическом совете получили Китай, Индия, Италия, Япония, Республика Корея и Сингапур. Одновременно было

⁴ Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies. — URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>

подтверждено положение о том, что «принятие решений в Арктическом совете на всех уровнях является исключительным правом и обязанностью восьми государств, подписавших Оттавскую декларацию» 1996 г. Тем самым было снято большинство вопросов участия внерегиональных стран в деятельности Арктического совета в качестве наблюдателей. Однако дискуссия по этому вопросу еще не исчерпана.

1.2. АРКТИЧЕСКИЙ СОВЕТ В СИСТЕМЕ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Обсуждая вопросы дальнейшего укрепления Арктического совета, необходимо избегать крайностей, в том числе иллюзии того, что этот форум самодостаточен и обладает исключительной компетенцией по регулированию всех вопросов освоения морской Арктики. Национальным законодательством арктических стран и решениями Арктического совета не исчерпываются источники регулирования возникающих в ходе этого процесса вопросов.

Здесь в полной мере применимы универсальные нормы международного и международного морского права. По этой причине по мере укрепления Арктического совета все большее значение приобретает вопрос о границах его компетенции как регионального форума. В своей деятельности Арктический совет не может выходить за рамки суверенных прав и юрисдикции восьми арктических государств. В то же время в арктической повестке дня немало вопросов, затрагивающих права и ответственность третьих — неарктических — государств.

Так, к примеру, в рамках Арктического совета не рассматриваются вопросы установления границ континентального шельфа прибрежных государств. Они решаются на основе положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в соответствии с установленными ею процедурами, включая изучение представлений прибрежных стран Комиссией по границам континентального шельфа. Арктический совет до настоящего времени не затрагивал вопросы регулирования судоходства. Они являются предметом рассмотрения в Международной морской организации (ИМО). Совет не занимается регулированием рыбохозяйственной деятельности. Это компетенция региональных организаций по управлению рыболовством, создаваемых на основе Соглашения о сохранении трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управлении ими 1995 г. В Арктике действуют несколько таких региональных соглашений и организаций: Комиссия по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК), Конвенция по лососю, ряд других. В повестке дня стоит

вопрос о целесообразности формирования еще одной региональной рыбохозяйственной организации или соглашения о сохранении рыбных запасов в центральной части Северного Ледовитого океана (см. раздел 2 настоящего доклада).

Важным вопросом на обозримую перспективу по этой причине является не только определение ключевых направлений и форм дальнейшего укрепления Арктического совета, но и налаживание сотрудничества по линии его секретариата со специализированными региональными и универсальными организациями.

К основным направлениям деятельности Арктического совета как регионального межправительственного форума высокого уровня относятся:

– **Подготовка и заключение региональных соглашений**, в том числе принимаемых в развитие положений более широких международных конвенций и договоров. Примером такой деятельности является заключение соглашения 2011 г. о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике, принятого в развитие соответствующих положений документов ИМО и ИКАО, а также соглашения 2013 г. о сотрудничестве в сфере реагирования на загрязнения моря нефтью в Арктике, принятого в развитие положений Международной конвенции 1990 г. по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбы с ним и сотрудничества, а также с учетом положений Международной конвенции 1969 г. относительно вмешательства в открытом море в случае аварий, приводящих к загрязнению нефтью.

– **Развитие регионального сотрудничества** государств-участников и партнеров. Уже сегодня этот потенциал реализуется в виде различных программ и конкретных проектов рабочих групп Арктического совета, совместных научных исследований.

– **Взаимодействие со специализированными международными организациями**. Арктический совет пока не поддерживает официальные отношения с другими международными организациями, хотя его рабочие группы, к примеру при рассмотрении вопросов судоходства, тесно взаимодействуют с профильными комитетами ИМО, в частности, в процессе разработки руководств по таким вопросам, как готовность и ликвидация последствий разливов нефти в ледовых условиях. В повестке дня — более тесное сотрудничество государств-членов Арктического совета в ходе работы над Полярным кодексом ИМО (см. раздел 3 настоящего доклада).

Если на каком-то этапе арктические страны сочтут целесообразным создать в Северном Ледовитом океане морские охраняемые районы, этот вопрос им предстоит решать в рамках Конвенции МАРПОЛ. Если же они сочтут целесообразным закрыть определенные участки морского дна

Северного Ледовитого океана за границами их континентального шельфа для разведки и разработки минеральных ресурсов, то решать этот вопрос они будут в сотрудничестве с Международным органом по морскому дну. Но это вопрос более далекого будущего.

Создание постоянного секретариата Арктического совета позволяет поставить работу со специализированными международными организациями на систематическую основу, оформляя ее соответствующими меморандумами о сотрудничестве.

1.3. ДАЛЬНЕЙШЕЕ УКРЕПЛЕНИЕ АРКТИЧЕСКОГО СОВЕТА

Арктический совет — это единственный региональный форум, участниками которого являются все без исключения арктические страны. Это обстоятельство определяет его центральное положение в системе регионального управления с учетом прав и интересов внерегиональных государств, компетенции более широких международных режимов и специализированных организаций. Дальнейшее укрепление Арктического совета и формирование регионального режима может быть достигнуто на следующих направлениях.

Поступательная **гармонизация национального природоохранного законодательства** государств-участников Арктического совета в основных областях экономической деятельности в морской Арктике. Это касается прежде всего таких вопросов, как разведка и разработка природных ресурсов арктического шельфа, безопасность судоходства и предотвращение загрязнения морской среды с судов, технические меры регулирования промысла. Ряд решений может разрабатываться и приниматься странами Арктического совета в развитие и в исполнение соответствующих решений более широких специализированных международных организаций, таких как ФАО или ИМО. Рекомендации рабочих групп Арктического совета, в частности по вопросам разведки и разработки нефти и газа на арктическом шельфе, могут стать важным отправным пунктом для гармонизации национальных норм и стандартов.

Гармонизация национального законодательства арктических государств — основное направление формирования регионального арктического режима, применимого в границах юрисдикции и суверенных прав прибрежных государств. Это реальная альтернатива разработке региональных соглашений по перечисленным вопросам.

Гармонизация международных природоохранных обязательств. Так, в частности, не все государства-участники Арктического совета

присоединились к Конвенции Эспо ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте и к протоколу к ней о стратегической оценке (см. раздел 4 настоящего доклада). Не все государства присоединились к Орхузской конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды.

В рамках рабочих групп и при участии секретариата Арктического совета может быть проведена **инвентаризация международных обязательств государств-участников в природоохранной сфере**. Совет может оказывать содействие государствам-участникам в процессе ратификации соответствующих международных соглашений и претворения в жизнь их положений.

В качестве первого шага государства-участники могут договориться о применении положений соответствующих международных конвенций в процессе активизации экономической деятельности в Арктике, не дожидаясь их ратификации всеми странами.

Организация мониторинга осуществления рекомендаций рабочих групп, одобренных министрами иностранных дел. Целью мониторинга должно быть максимально полное и добросовестное выполнение государствами-участниками согласованных в рабочих группах рекомендаций.

Проведение консультаций стран Арктического совета по представляющим общий интерес вопросам, обсуждаемым в других международных организациях. Целью таких консультаций были бы максимальное сближение и выработка общих позиций для их совместного продвижения в соответствующих организациях. К таким консультациям, которые могли бы проводиться как на базе секретариата Арктического совета, так и в рамках соответствующих международных организаций, целесообразно приглашать заинтересованные государства–наблюдатели Арктического совета.

Максимально возможное **наращивание сотрудничества в рамках уже подписанных странами Арктического совета соглашений** — о сотрудничестве в поиске и спасании с воздуха и на море и в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью. Помимо предусмотренного этими соглашениями обмена опытом, лучшими практиками, проведения конференций и семинаров целесообразно всемерно поощрять и расширять практику реального взаимодействия в данных областях и проведения совместных учений.

Сегодня имеющихся в распоряжении государств–участников Арктического совета сил и средств для решения задач по реагированию на чрезвычайные ситуации в пределах согласованных ими зон ответственности явно недостаточно. Их наращивание с учетом ограниченности, а порой и

сокращения бюджетных ресурсов и сложных климатических и погодных условий займет немало времени. Целесообразно стремиться к такому уровню сотрудничества стран Арктического совета, при котором они стали бы друг для друга естественными партнерами в предотвращении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций — с участием или без участия третьих стран.

С учетом ускорения перемен в морской Арктике — и климатических, и с точки зрения активизации здесь экономической деятельности — целесообразно рассмотреть вопрос о **проведении министерских сессий Арктического совета на ежегодной основе**, а не раз в два года. Альтернативным этому решению вариантом может быть согласование процедуры **созыва внеочередных министерских сессий**, если того требует развитие обстановки.

Возрастание роли Арктического совета и его авторитета как центрального форума регионального сотрудничества государств, организаций коренных народов Севера и неправительственных организаций могли бы быть подчеркнуты **проведением в 2016 году арктического саммита** в год 20-летия принятия в Оттаве учредительной декларации Арктического совета.

2. ОТКРЫТЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫБОЛОВСТВА

В 2012 г. в предложениях к дорожной карте международного сотрудничества в Арктике⁵ подчеркивалось особое значение российско-норвежского сотрудничества в области рыболовства. На промысел, осуществляемый на основе российско-норвежских соглашений, приходится более половины российского арктического вылова. Отмечалась важная роль российско-американского сотрудничества в данной области.

Российские рыболовные суда ведут также промысел в водах Исландии, Гренландии и Фарерских островов. Хотя на российский вылов в исключительной экономической зоне Фарерских островов приходится примерно 11% от общего российского арктического вылова, по своему масштабу эта промысловая деятельность несопоставима с российско-норвежским сотрудничеством. Российские рыбаки не выбирают выделяемые им квоты — особенно в водах Гренландии, — что ведет к их постепенному сокращению. В канадской же исключительной экономической зоне российские рыболовные суда практически не ведут промысел.

В повестке дня арктического рыболовства появляются новые вопросы. Так, в Карском море, в морях Лаптевых, Восточно-Сибирском, Чукотском, Бофорта и Баффина, как и в центральной части (анклаве) Северного Ледовитого океана, промышленный промысел раньше не велся. Однако в последние годы в летний период ото льда освобождается все большая часть — 40% и более — площади анклава. **Наиболее перспективным с точки зрения возможного в обозримом будущем рыбного промысла в анклаве является район Чукотского плато, примыкающий к исключительным**

⁵ Арктика. Предложения к дорожной карте международного сотрудничества / [А.В. Загорский и др.]; [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по междунаур. делам (РСМД). — М.: Спецкнига, 2012.

экономическим зонам России и США. На этот район рыбохозяйственная юрисдикция прибрежных стран не распространяется. Поэтому ничто не может помешать судам государств, ведущих экспедиционный промысел далеко от своего побережья, начать экспериментальный лов в этом районе.

В этой связи был поставлен вопрос о **необходимости безотлагательной разработки механизма сохранения и изучения рыбных ресурсов центральной части Северного Ледовитого океана**⁶. В настоящем докладе мы постарались представить, как мог бы выглядеть такой международный режим.

И в сфере российско-норвежского и российско-американского сотрудничества в области рыболовства, и особенно в решении вопроса о сохранении рыбных запасов центральной части Северного Ледовитого океана еще немало открытых вопросов.

2.1. СОГЛАШЕНИЕ ПО СОХРАНЕНИЮ РЫБНЫХ ЗАПАСОВ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЧАСТИ СЕВЕРНОГО ЛЕДОВИТОГО ОКЕАНА

Вопросы регулирования рыболовства в анклав неоднократно поднимались российскими специалистами. На него обращают внимание А.И. Глубоков и М.К. Глубоковский, подчеркивая важность проработки вопроса о допуске третьих (неарктических) стран к промыслу в этом районе⁷. И. Мельничук вместе с Т. Тэйлором и С. Хайлимэном ставит вопрос о необходимости подготовки международного соглашения о регулировании рыболовства в центральной части Северного Ледовитого океана⁸. Ряд специалистов полагают, что уже созрели предпосылки для создания в Северном Ледовитом океане новой региональной организации по управлению рыболовством⁹. К.А. Бекашев выдвинул предложения, которые могли бы быть

⁶ Там же. С. 20.

⁷ Глубоков А.И., Глубоковский М.К. Международно-правовое регулирование рыболовства в арктических морях // Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. А.В. Загорский. — М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 106.

⁸ Хайлимэн С., Тэйлор Т., Мельничук И. Международное соглашение о сохранении рыбных промыслов в центральной части Северного Ледовитого океана и управлении ими // Рыбные ресурсы. 2011. № 2. С. 14–17.

⁹ Бекашев Д.К. Сотрудничество арктических государств по борьбе с незаконным, нерегулируемым и несообщаемым промыслом водных биологических ресурсов // Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане. Материалы Междунар. науч. симпоз. (Москва, 4 сент. 2012 г., РСМД): рабочая тетр. / А.Н. Вылегжанин (рук.) и др.; гл. ред. И.С. Иванов; РСМД. — М.: Спецкнига, 2012. С. 43.

положены в основу разработки конвенции, которой учреждалась бы такая организация¹⁰.

В пользу подготовки межправительственного соглашения о сохранении и управлении живыми ресурсами центральной части Северного Ледовитого океана высказывается Координационный совет ассоциаций, объединений и предприятий рыбной промышленности Северного бассейна, полагая, что развитие здесь неконтролируемого промысла может иметь «разрушительные» последствия¹¹.

На организованном РСМД в сентябре 2012 г. международном научном симпозиуме обсуждались возможные **варианты решения данного вопроса**¹².

Во-первых, ничего не делать в надежде на то, что ведение промышленного промысла в анклаве еще долгое время не будет экономически целесообразным или что ведущие экспедиционный промысел страны в любом случае не будут вести его в этом районе.

Во-вторых, распространить на всю площадь анклава деятельность Комиссии по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК). Компетенция НЕАФК сейчас распространяется примерно на 8% площади анклава.

В-третьих, создать новую региональную организацию по сохранению и рациональному использованию водных биологических ресурсов анклава.

В-четвертых, возложить задачи по регулированию рыболовства в центральной части Северного Ледовитого океана на Арктический совет.

Наконец, в-пятых, разработать межправительственное соглашение, которым в центральной части Северного Ледовитого океана вводился бы фактический мораторий на ведение промышленного промысла, вплоть до принятия на основе научных данных решения о целесообразности создания здесь полноценной региональной организации по регулированию рыболовства.

В силу многих обстоятельств значительное число специалистов отдают предпочтение последнему варианту. Полагая его оптимальным решением, в

¹⁰ Бекашев К.А. Международно-правовое управление рыболовством в Арктике // Морские пространства Арктики: современный правовой аспект. Сборник научных статей. — М.: ИД «Магистраль», 2013. С. 142–143.

¹¹ Зиланов В.К. Новые вызовы арктическому рыболовству // Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане. Материалы Междунар. науч. симпози. (Москва, 4 сент. 2012 г., РСМД): рабочая тетр. / А.Н. Вылегжанин (рук.) и др.; гл. ред. И.С. Иванов; РСМД. — М.: Спецкнига, 2012. С. 45–46.

¹² См.: Хайлимэн С. Предотвращение нерегулируемого рыболовства в районе открытого моря в центральной части Северного Ледовитого океана // Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане. Материалы Междунар. науч. симпози. (Москва, 4 сент. 2012 г., РСМД): рабочая тетр. / А.Н. Вылегжанин (рук.) и др.; гл. ред. И.С. Иванов; РСМД. — М.: Спецкнига, 2012. С. 34–36.

2012 г. мы включили данное предложение в дорожную карту международного сотрудничества в Арктике¹³.

С 2010 г. вопросы сохранения рыбных запасов центральной части Северного Ледовитого океана обсуждаются в рамках многосторонних и двусторонних консультаций представителей и экспертов прибрежных арктических государств — Дании, Канады, Норвегии, России и США. Многосторонние консультации состоялись в Осло (Норвегия) в 2010 г., Анкоридже (Аляска, США) в 2011 г., Вашингтоне (США) в апреле–мае 2013 г. и Нууке (Гренландия, Королевство Дания) в ноябре 2013 г.

В результате состоявшихся обсуждений и консультаций **формируется консенсус арктических государств относительно ряда вопросов**, касающихся сохранения рыбных запасов в анклав Северного Ледовитого океана.

Во-первых, прибрежные государства не заинтересованы в том, чтобы в анклав сохранялась возможность для ведения нерегулируемого промысла водных биологических ресурсов (ВБР). Предметом их особой озабоченности является возможность развития промысла ВБР в анклав неарктическими государствами.

Во-вторых, речь сегодня не идет о создании в целях сохранения и рационального использования ВБР в центральной части Северного Ледовитого океана полноценной региональной организации или соглашения по управлению рыболовством. Все прибрежные государства полагают создание такой организации преждевременным. Перспективные запасы ВБР и их динамика в анклав нуждаются в тщательном изучении и мониторинге, прежде чем можно будет на основе научных данных определить, на какие запасы рыб в этом районе должны распространяться меры сохранения и управления промыслом.

В-третьих, по этой причине акцент делается на необходимости систематического изучения и мониторинга ВБР анклава, динамики их запасов под влиянием климатических изменений.

Одновременно сохраняются **различия в позициях участников консультаций** по ряду вопросов. Они касаются не целесообразности разработки мер по сохранению рыбных запасов в анклав, а **сроков решения данного вопроса** и необходимости **участия в этом процессе третьих, неарктических государств**.

США (инициаторы консультаций), Канада и Дания сегодня являются сторонниками заключения межправительственного соглашения. Норвегия

¹³ Арктика. Предложения к дорожной карте международного сотрудничества / [А.В. Загорский и др.]; [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам (РСМД). — М.: Спецкнига, 2012. С. 7, 22.

хотя и не проявляет к нему большого интереса (к ее морским границам при- мыкает глубоководный район Северного Ледовитого океана, в котором раз- витие рыбного промысла маловероятно), но готова присоединиться к со- глашению, если на этот счет будет достигнута договоренность остальных прибрежных арктических государств.

Российская сторона исходит, во-первых, из того, что пройдет еще не- мало времени, прежде чем ведение промышленного промысла в анклавe станет экономически целесообразным. Согласование же на раннем этапе мер по регулированию рыболовства в этом районе может привести к об- ратному результату, если спровоцирует экспериментальный лов со стороны неарктических государств¹⁴. По этой причине на данном этапе предпочте- ние отдается проведению систематических исследований и мониторинга ВБР анклава, с тем чтобы на более позднем этапе на основе научных данных приступить к согласованию целесообразных мер по сохранению и управ- лению ВБР в регионе. Во-вторых, сомнения вызывает идея привлечения к подписанию соглашения заинтересованных неарктических государств.

Эти сомнения не должны препятствовать началу полноценных пе- реговоров по подготовке соглашения о сохранении рыбных запасов в центральной части Северного Ледовитого океана. Его разработка и под- писание чреваты намного меньшими издержками, чем бездействие.

Пусть даже ограниченный по своим масштабам высокоширотный про- мысел ВБР в арктических морях, возможно, дело не столь отдаленного бу- дущего, чем это принято считать. По этой причине исключение нерегули- руемого промысла в анклавe отвечает интересам прибрежных государств, и прежде всего России и США. Пример истощения рыбных ресурсов анклава Берингова моря и низкой эффективности запоздалых мер, предпринятых Россией и США по подготовке соответствующего соглашения 1994 г., на- глядно свидетельствует о целесообразности принятия в анклавe соответ- ствующих мер.

Согласование таких мер на возможно более раннем этапе, не дожидаясь достаточного исследования ВБР анклава, не только не противоречит, но и полностью вписывается в концепцию осторожного подхода, лежащего в основе Соглашения о сохранении трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управлении ими 1995 г. (далее — Соглашение 1995 г.), участниками которого являются все прибрежные арктические госу- дарства. В ст. 6.2 Соглашения подчеркивается, что «отсутствие достаточной

¹⁴ Хотя консультации прибрежных стран ни для кого не являются секретом, ни одно неарктическое государство не усмотрело в этом повод для того, чтобы начать формировать свою «историю лова» в анклавe и тем самым заявить о своих правах на участие в формировании режима сохранения и рационального использования ВБР в центральной части Северного Ледовитого океана.

научной информации не используется в качестве основания для того, чтобы откладывать или не принимать меры по сохранению и управлению».

Вероятные издержки, связанные с возможностью экспериментального промысла в анклаве третьими странами, будут тем большими, чем дольше не будут приниматься меры по его регулированию.

Хотя Соглашение 1995 г. позволяет ограничивать доступ к ВБР участвующих в соответствующей договоренности государств (ст. 8.4), оно не позволяет произвольно ограничивать состав ее участников или применять ее «таким образом, который ведет к дискриминации в отношении какого-либо государства или группы государств, проявляющих реальный интерес к соответствующему промыслу» (ст. 8.3). Соглашение (ст. 9.2) предусматривает, что государства, сотрудничающие в формировании той или иной региональной договоренности, должны информировать о своих планах «другие государства, которые, как им известно, проявляют реальный интерес» к ней.

С учетом вышеизложенного представляется целесообразным **рекомендовать придать ведущимся консультациям характер полноценных переговоров с целью в короткие сроки подготовить к подписанию соглашение по вопросам сохранения рыбных запасов в центральной части Северного Ледовитого океана**. Подготовленный США и корректировавшийся в ходе консультаций проект такого соглашения представляет собой хорошую основу для быстрого завершения переговоров.

В ходе работы над соглашением целесообразно исходить из следующего.

1. *Основная цель соглашения — исключение нерегулируемого промысла в центральной части Северного Ледовитого океана.* Ясность в данном вопросе важна, поскольку цель обсуждаемой договоренности порой понимается участниками консультаций по-разному.

Соглашение также призвано содействовать сотрудничеству государств в научной оценке запасов ВБР в анклав и их динамики, в обеспечении эффективного мониторинга, контроля и наблюдения.

2. *Область (район) применения соглашения.*

Предлагаемое в американском проекте определение области применения соглашения (вся площадь анклава, полностью окруженная водами,падающими под рыболовную юрисдикцию пяти прибрежных стран) в сочетании с предлагаемыми мерами (участники соглашения дают разрешение рыболовным судам, имеющим право плавать под их флагами, на ведение промышленного рыбного промысла в зоне соглашения только в соответствии с принципами одной или более региональных или субрегиональных организаций или соглашения по управлению рыболовством) полностью соответствует целям договоренности.

Такое определение не затрагивает компетенцию НЕАФК, деятельность которой распространяется на незначительную часть анклава, поскольку не исключает ведение промысла на основе рекомендаций этой организации. При этом оно фактически вводит запрет на ведение промышленного промысла в остальной части анклава, вплоть до принятия решения о мерах по сохранению и управлению его ресурсами на основе научных данных.

При этом остается открытым вопрос о целесообразности формирования в будущем новой региональной организации, деятельность которой распространялась бы на большую часть анклава, за исключением той его части, которая входит в район деятельности НЕАФК (значительная часть специалистов полагает, что в силу существенного различия в биологической продуктивности атлантических и восточных арктических морей речь должна идти именно о создании новой региональной организации, а не о расширении района НЕАФК).

3. Сотрудничество государств в изучении ВБР, осуществлении эффективного мониторинга, контроля и наблюдения.

Одновременно с отказом от промышленного лова участникам соглашения следует договориться о механизмах сотрудничества в проведении исследований и оценке водных биологических ресурсов анклава, включая оценку возможного влияния рыболовства на виды, не являющиеся объектом специализированного промысла, ассоциированные и зависимые виды. Согласовать стандарты сбора, сообщения и проверки данных. Создать механизмы сотрудничества для эффективного мониторинга, контроля, наблюдения и обеспечения выполнения требований соглашения.

Ключевое значение для российской стороны имеет договоренность о регулировании научных исследований в анклаве Северного Ледовитого океана, включая возможность вылова рыбы в научных целях.

Американским проектом соглашения предусматривается учреждение **совместной программы научных исследований** с целью улучшения понимания экосистем анклава и определения возможного наличия здесь рыбных запасов, которые могли бы добываться на устойчивой основе, а также возможного воздействия их промысла на экосистемы. Соответствующие исследования и оценки позволят сформулировать рекомендации относительно целесообразности подготовки регионального соглашения по сохранению водных биологических ресурсов анклава и управлению ими.

По данному вопросу позиции России и США полностью совпадают. При этом целесообразно предусмотреть не только возможность вылова ВБР в анклаве в научно-исследовательских целях, но и гибкий механизм согласования видового состава и величины вылова в зависимости от плотности скопления объектов исследования и их пространственного распределения.

В противном случае невозможно будет оценить состояние запасов и перспективы их промыслового использования.

Для решения этого вопроса участникам соглашения предстоит скоординировать методологию оценки необходимых объемов вылова при проведении морских экспедиций таким образом, чтобы это, с одной стороны, не мешало проведению исследований, а с другой стороны, не могло подорвать запасы ВБР и нарушить стабильность морских экосистем Арктики.

Реализацию программы совместных научных исследований США предлагают финансировать за счет **добровольных взносов**. Такое решение вопроса следует приветствовать, одновременно ведя дело к тому, чтобы добровольные взносы в фонд совместных исследований делали все участники соглашения без исключения.

Решение данного вопроса тесно связано с **целесообразностью разработки в Российской Федерации собственной программы изучения и оценки водных биологических ресурсов Арктики**, включая центральную часть Северного Ледовитого океана. Финансирование и материальное обеспечение современных исследований ВБР российских арктических морей, проводимых главным образом в западных арктических морях и в гораздо меньшей степени — в восточных, сегодня значительно уступают ресурсам, в частности, норвежских и американских исследовательских организаций. В высокоширотных районах Арктики за пределами российской исключительной экономической зоны российские организации систематические исследования водных биологических ресурсов не ведут. Если положение дел не изменится, то российские исследовательские организации не смогут в должной мере принять участие в изучении ВБР анклава Северного Ледовитого океана.

4. Третьи страны.

Вопрос об участии неарктических государств в соглашении по сохранению рыбных запасов в центральной части Северного Ледовитого океана и совместной научно-исследовательской программе — один из самых острых в современной дискуссии.

В ходе его обсуждения в РСМД широко была представлена точка зрения, согласно которой соглашение следовало бы превратить в «закрытый клуб», членство в котором было бы недоступно для неарктических стран. Если это невозможно, то предлагалось оговорить в соглашении приоритет прибрежных государств.

Обсуждение данного вопроса приводит, однако, к выводу о том, что **подключение заинтересованных неарктических стран и организаций к договоренности о сохранении рыбных запасов в анклав на недискриминационной основе в большей степени будет поощрять их отказаться от ведения здесь промысла, чем попытки исключить их из соглашения или оговорить преимущественные права прибрежных стран.**

В ходе консультаций последних лет сформировалась убежденность, которая разделяется не всеми участниками, что после достижения принципиальной договоренности арктических государств к подписанию соглашения целесообразно пригласить государства и организации, заинтересованные в решении вопросов сохранения рыбных запасов в анклаве.

Как бы ни был решен данный вопрос, в самом соглашении следует предусмотреть, что участие в формировании на более позднем этапе региональной организации по управлению рыболовством в центральной части Северного Ледовитого океана смогут принять только страны-участницы обсуждаемого в настоящее время соглашения, вносящие вклад в достижение его целей и, в частности, в реализацию совместной программы научных исследований ВБР в анклаве.

5. Обеспечение выполнения условий соглашения.

Только открытость соглашения для участия заинтересованных неарктических государств может оправдать включение в него положения, заимствованного из ст. 33 Соглашения 1995 г.: государства-участники соглашения принимают сообразующиеся с международным правом меры по предупреждению деятельности судов, плавающих под флагами третьих стран, которая подрывает эффективность настоящего соглашения.

Вплоть до формирования региональной организации по регулированию рыболовства в анклаве Северного Ледовитого океана участники соглашения в своих действиях по обеспечению согласовываемых ими временных мер могут руководствоваться положениями части VI Соглашения 1995 г.

6. Мирное урегулирование споров.

В американском проекте соглашения отсутствуют положения, касающиеся мирного урегулирования споров. Такие положения необходимо предусмотреть, ориентируясь на способы мирного урегулирования споров, предусмотренные Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., — эти положения применяются в рамках Соглашения 1995 г.

7. Институты.

В настоящее время речь не идет об институционализации соглашения о временных мерах по сохранению рыбных запасов в центральной части Северного Ледовитого океана, поскольку речь не идет о создании здесь региональной организации или соглашения по регулированию рыболовства.

Предлагаемый США формат проведения **регулярных конференций участников соглашения** представляется оптимальным, хотя периодичность проведения конференций вполне может быть предметом обсуждения и может пересматриваться в процессе претворения в жизнь положений соглашения.

В то же время, поскольку основная деятельность в рамках соглашения будет сосредоточена на сотрудничестве в изучении ВБР центральной части Северного Ледовитого океана, осуществлении эффективного мониторинга, контроля и наблюдения, целесообразно предусмотреть **учреждение в рамках соглашения соответствующей комиссии (или комитета)**, которая будет координировать деятельность участников соглашения и представлять согласованные отчеты-рекомендации их регулярным конференциям. Такая возможность предусмотрена американским проектом соглашения.

8. Порядок принятия решения о формировании региональной организации.

Обсуждаемое соглашение призвано обеспечить принятие основанного на данных научных исследований совместного решения о целесообразности создания региональной организации или соглашения по регулированию рыболовства в центральной части Северного Ледовитого океана. По этой причине в него следует включить положения, в которых оговаривались бы условия и порядок принятия соответствующего решения.

2.2. РОССИЙСКО-НОРВЕЖСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

За почти четыре десятилетия, прошедшие со времени подписания первого российско-норвежского соглашения о сотрудничестве в области рыболовства, сформировался отлаженный механизм его реализации, прошедший проверку временем и доказавший свою эффективность с точки зрения поддержания стабильной величины промысловых запасов водных биологических ресурсов. Ключевым инструментом этого сотрудничества была и остается Смешанная российско-норвежская комиссия по рыболовству (СРНК).

В то же время в этих отношениях регулярно возникали проблемы, требовавшие поиска совместных решений на основе сотрудничества. Основные вопросы, стоящие в повестке дня российско-норвежского сотрудничества в области рыболовства — в том числе после вступления в силу договора 2010 г. о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, — нашли отражение в опубликованных РСМД в 2012 г. предложениях к дорожной карте международного сотрудничества в Арктике.

Одним из основных открытых вопросов в последние два года являлось **регулирование рыбного промысла в бывшем спорном районе**¹⁵.

¹⁵ Понятие «бывшего спорного района» — новое. Оно появилось в договоре 2010 г. В более ранних соглашениях этот термин не использовался. Специалисты обычно говорили о «смежном участке», в котором вплоть до разграничения морских пространств двух стран действовали временные правила рыболовства. В договоре 2010 г. отсутствует определение «бывшего спорного» района и его границ.

Договором 2010 г. (ст. 2 приложения I) был установлен переходный период сроком в два года с даты вступления договора в силу, в течение которого стороны продолжали промысел в этом районе в соответствии с более ранними договоренностями. На протяжении переходного периода они, как и раньше, применяли собственные технические правила, установленные ими для своих рыболовных судов. За это время стороны должны были согласовать единые меры регулирования промысла.

Переходный период закончился 7 июля 2013 г. К этому времени созданная в рамках СРНК рабочая группа «в основном» завершила разработку единых технических мер регулирования промысла совместных запасов в Баренцевом и Норвежском морях. Однако эта работа не доведена до конца. Это позволяет Норвегии ввести в действие в своей части бывшего спорного района собственные правила, что затруднит российским судам ведение промысла в этом важном для них районе.

По-прежнему не решена проблема **задержания российских судов норвежской береговой охраной в зоне действия рыбоохранной зоны вокруг архипелага Шпицберген**. По имеющимся данным, в период с начала 2012 г. по февраль 2013 г. в этом районе были задержаны 5 российских рыболовных судов. В отличие от 2011 г., когда причиной задержаний в основном было уничтожение исследовательского улова¹⁶, сейчас речь идет о задержаниях по другим поводам: неумышленный выброс рыбы за борт; неподача сообщений о промысловой деятельности в рыбоохранной зоне Шпицбергена; указание недостоверных сведений о вылове в промысловом журнале; подозрения в непредоставлении отчетности при перегрузке рыбной продукции или обвинения в незаконном выбросе в море мертвой и умирающей рыбы. В одном случае капитан допустил ошибку при подаче актива (информации о намерении судна начать промысел в водах сопредельного государства). В соответствии с устаревшими правилами необходимые документы были направлены им в норвежский директорат рыболовства по электронной почте, тогда как сейчас это разрешается делать только по факсу.

Российским обществом болезненно воспринимаются сообщения о задержании российских рыболовных судов норвежской береговой охраной. раздаются призывы к регулярному патрулированию вод Шпицбергена

¹⁶ Эта проблема вызвана различиями в российском и норвежском законодательстве. Если современное российское законодательство требует уничтожать исследовательский улов в море и запрещает доставлять его на берег, то норвежское законодательство запрещает уничтожать улов и требует его обязательной доставки на берег. Это существенное расхождение практически полностью парализовало проведение необходимых для продуктивного сотрудничества совместных российско-норвежских исследований водных биологических ресурсов. В предложениях к дорожной карте международного сотрудничества в Арктике подчеркивается, что логичным и разумным решением данного вопроса было бы изменение российского законодательства.

силами российской береговой охраны. Мы, однако, убеждены в том, что **долгосрочное урегулирование данной проблемы связано в первую очередь с разработкой Россией и Норвегией единых правил ведения промысла**, что позволило бы в максимальной степени исключить повторение подобных инцидентов. Многолетний опыт взаимодействия в рамках СРНК позволяет рассчитывать на положительное решение конкретных проблем, возникающих в ходе сотрудничества.

На 42-й сессии СРНК в октябре 2012 г. в целях решения проблемы задержаний российских рыболовных судов, четкой и ясной системы организации промысла было принято решение продолжить разработку единой инструкции по контролю за рыболовством в Баренцевом и Норвежском морях.

В январе 2013 г. в Москве прошло заседание российско-норвежской технической рабочей группы по разработке спецификаций электронного обмена сообщениями. В России разработан электронный промысловый журнал. В 2012 г. на 20 российских судах, ведущих промысел в Северном рыбохозяйственном бассейне, проходил эксперимент по его использованию.

В рамках реализации положений согласованного протокола договоренностей между Россией и Норвегией по электронному обмену данными о вылове и деятельности судов, участвующих в промысловых операциях, согласован план тестирования системы обмена электронными сообщениями между центрами мониторинга рыболовства России и Норвегии. Достигнута договоренность об установлении с 1 июля 2013 г. переходного периода, во время которого промысловая отчетность будет передаваться как в соответствии с действующими правилами, так и в электронной форме. Согласована новая редакция меморандума о сотрудничестве по контролю.

В марте 2013 г. в Тромсё (Норвегия) на заседании постоянного российско-норвежского комитета по вопросам управления и контроля в области рыболовства были рассмотрены практические вопросы, связанные с применением российско-норвежского временного упрощенного порядка выдачи разрешений рыболовным судам, осуществляющим промысел креветки в исключительной экономической зоне России.

Укреплению двустороннего сотрудничества призвано способствовать подписанное 15 марта 2013 г. в Мурманске соглашение о сотрудничестве между союзом рыбаков Норвегии и российскими рыбопромышленниками и фермерскими хозяйствами.

В ходе российско-норвежского сотрудничества в области рыболовства регулярно возникают и другие, более частные проблемы, решаемые на основе сотрудничества. Новой проблемой в их отношениях в области рыбного хозяйства стала **ветеринарная сертификация рыбной продукции**. В 2011 и 2012 гг. Россия стала крупнейшим покупателем норвежской рыбы, прежде

всего семги и форели. В 2012 г. экспорт рыбы из Норвегии в Россию достиг рекордной отметки — 820 млн евро, что на 15% больше показателя 2011 г. Однако действовавший ранее сертификат был парафирован Россельхознадзором и Государственной службой по надзору за растениями, рыбой, животными и пищевой продукцией Норвегии в 2007 г. и не соответствует вступившим в силу требованиям Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана. В результате в последнее время увеличилось число нарушений ветеринарно-санитарных норм Таможенного союза при поставках рыбопродукции из Норвегии. С 1 февраля 2013 г. Россия и Норвегия ввели новый ветеринарный сертификат на рыбу.

2.3. РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Обсуждение проекта нового российско-американского соглашения о сохранении живых ресурсов северной части Берингова моря и управлении ими ведется в рамках российско-американского Межправительственного консультативного комитета по рыбному хозяйству (МКК). Его последняя, 24-я сессия состоялась в сентябре 2013 г. в Гирдвуде. Важной частью соглашения должен стать раздел, касающийся предотвращения и пресечения незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла. Основным препятствием для подписания нового соглашения остается нерешенность вопроса о реализации прав ведения взаимного промысла судами сторон в их исключительных экономических зонах.

3. РЕГУЛИРОВАНИЕ СУДОХОДСТВА

Неослабевающий интерес к вопросам судоходства в Арктике объясняется повышением его интенсивности в последние годы, прогнозами развития международного (транзитного) судоходства по российскому Северному морскому пути, а в перспективе — и по канадскому Северо-Западному проходу, необходимостью в условиях более интенсивного судоходства обеспечить высокий уровень его безопасности и предотвращения загрязнения морской среды.

В то же время большинство специалистов осторожно оценивают перспективы использования арктических трасс для регулярных международных морских перевозок. Для того чтобы соответствующие планы стали реальностью, предстоит решить немало проблем¹⁷. Помимо высокой стоимости судов, сконструированных и оборудованных для плавания в арктических водах, отмечаются существенные погодные и ледовые риски. В Арктике фактически отсутствует современная транспортная инфраструктура, включая портовую, ремонтно-техническую и инфраструктуру обслуживания судов. Подчеркивается необходимость существенного наращивания в удаленных морских районах Арктики сил и средств для организации поиска и спасания, предупреждения и ликвидации последствий аварий, включая возможные разливы нефти. Предстоит немало сделать для обеспечения адекватной системы мониторинга ледовой обстановки и обеспечения связи с судами. Значительных объемов финансирования требуют гидрографические и картографические работы.

В связи с возрастанием интенсивности судоходства все более актуальным становится вопрос о его регулировании в самом «узком месте» — в Беринговом

¹⁷ См., в частности: Marine Traffic in the Arctic. A Report Commissioned by the Norwegian Mapping Authority. Oslo: Analyse & Strategi, 2011.

проливе, с тем чтобы не был нанесен непоправимый ущерб отличающимся высокой биологической продуктивностью экосистемам Берингова моря.

Важной самостоятельной темой является гармонизация национальных правил судоходства. Имеются в виду не только требования, предъявляемые к конструкции и оборудованию судов, подготовке экипажей, предотвращению загрязнения морской среды, но и многие другие, такие как решение вопросов ответственности за нанесенный ущерб, страхования и другие. Значительная часть нормативных вопросов регулирования арктического судоходства обсуждается в связи с подготовкой в рамках Международной морской организации (ИМО) Международного кодекса безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах (Полярного кодекса). Правда, **работа над Полярным кодексом приобретает все более затяжной характер, что стимулировало обсуждение в ряде государств альтернативных путей формирования единообразных правил судоходства в Северном Ледовитом океане.**

3.1. ТЕНДЕНЦИИ И ПРОГНОЗЫ

Полную картину растущего арктического судоходства составить сложно. Его наиболее комплексный и детальный обзор был проведен в 2009 г. Рабочей группой Арктического совета по защите арктической морской среды¹⁸. Обзор был составлен на основе данных за 2004 г. и представлял собой «моментальный снимок», не отражающий в полной мере динамику развития арктического судоходства. Данные проведенного в 2009 г. обзора могут быть сопоставлены только с результатами предпринятой рабочей группой 9 годами ранее попытки проанализировать состояние и перспективы арктического судоходства¹⁹. Очередная попытка обобщить эти тенденции была предпринята рабочей группой в процессе подготовки представленного в 2013 г. Обзора по Северному Ледовитому океану²⁰. Во всех докладах признается, что данных, необходимых для всесторонней оценки и количественного прогнозирования развития арктического судоходства, недостаточно. Вероятно, этот недостаток проявится и в новом обзоре, работа над которым продолжится в 2013–2015 гг.

Тем не менее **основные тенденции развития арктического судоходства обозначились достаточно ясно. Отмечается его существенная, хотя и неравномерная интенсификация.** Наиболее быстрыми темпами

¹⁸ Arctic Council. Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report. — URL: http://www.pame.is/images/stories/AMSA_2009_Report/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf

¹⁹ PAME — Snap Shot Analysis of Maritime Activities in the Arctic. Revision No. 01. Report No 2000–3220 / Norwegian maritime Directorate. — URL: http://www.pame.is/images/stories/PDF_Files/Doc_lib/RPA/Norwegian_maritime_directorate.PDF

²⁰ Arctic Ocean Review Project 2009–2013. Final Report Phase II 2011–2013. 8th Arctic Council Ministerial Meeting, Kiruna, Sweden, 15th of May 2013.

судоходство развивается в западных (атлантических) арктических акваториях (Баренцево, Норвежское, Гренландское моря), а также в Беринговом море. Активизируется судоходство и в более холодных морях Северного Ледовитого океана. Но здесь оно носит сезонный характер ввиду неблагоприятной ледовой обстановки на протяжении большей части года.

Основная доля арктического судоходства (примерно половина) приходится на рыбопромысловую деятельность, также сосредоточенную в западных арктических и в Беринговом морях. Растет пассажирское судоходство — во многом за счет развития туризма в водах Норвегии, Гренландии и Исландии. Перспективы расширения морских грузовых перевозок связываются со значительными объемами завоза техники и материалов для строительства объектов инфраструктуры в сухопутной и отчасти морской Арктике, а также с прогнозируемым расширением морского вывоза добываемых в Арктике минеральных и углеводородных ресурсов.

Обсуждаются возможности использования арктических трасс, соединяющих Атлантический и Тихий океаны, в интересах осуществления регулярных международных транзитных морских перевозок. Их объем по российскому Северному морскому пути заметно вырос в последние годы. Если за навигацию 2009 г. было выполнено 4 транзитных рейса, то в 2010 г. — 11, в 2011 г. — 41, а в 2012 г. — 46. Объем транзитных перевозок в 2010–2012 гг. составил, соответственно, 0,11; 0,82 и 1,26 млн тонн. Мы еще не располагаем окончательными данными за 2013 г. По оценкам, количество транзитных рейсов и объем перевезенных по Северному морскому пути грузов в 2013 г. сохранятся примерно на уровне или будут несколько ниже показателей 2012 г.

Прогнозы расширения морского судоходства в Арктике в период до 2020 г. основываются на изложенном выше понимании основных тенденций его развития. Наряду с дальнейшей интенсификацией судоходства в его традиционных районах **прогнозируется существенное расширение к концу нынешнего десятилетия морского вывоза добываемых в сухопутной Арктике ресурсов.** Соответствующие прогнозы порой существенно различаются. Однако оценки Министерства транспорта России и рабочей группы Арктического совета совпадают и исходят из того, что к 2020 г. по Северному морскому пути будет перевозиться примерно 40 млн тонн грузов (в основном наливных и навалочных). Это означало бы десятикратное увеличение объема транспортировки грузов по СМП против объемов 2012 г.²¹

Одновременно высказываются крайне сдержанные оценки перспектив расширения судоходства по канадскому Северо-Западному проходу. В силу

²¹ В данных по объему перевозок по Северному морскому пути не учитывается растущий объем перевозок, осуществляемых через расположенные в Арктической зоне Российской Федерации, но не относящиеся к Северному морскому пути северо-западные порты России, такие как мурманский или архангельский.

многих причин, в том числе в силу того обстоятельства, что ледовый покров в канадской Арктике в летний период отстывает намного медленнее, эксперты не ожидают, что к 2020 г. здесь появятся трассы регулярного морского сообщения между Атлантическим и Тихим океанами. По этим же причинам осуществление здесь экспериментальных проводок грузовых судов существенно отстает от показателей Северного морского пути. Так, в сентябре 2013 г. после длительной подготовки Северо-Западный проход преодолел первый груженный углем балкер датской компании «Нордик Балк Кэриерз».

На обозримую перспективу какие-либо сравнения арктических морских перевозок с грузопотоками, проходящими через Суэцкий (740 млн тонн грузов в 2012 г.) и Панамский (218 млн тонн) каналы, не имеют под собой серьезных оснований.

3.2. ПОЛЯРНЫЙ КОДЕКС

Прогнозируемая интенсификация транзитного арктического судоходства поставила на повестку дня вопрос о разработке согласованных мер в целях обеспечения безопасной эксплуатации судов в арктических водах и предотвращения загрязнения морской среды с судов. Другим побудительным мотивом обсуждения таких мер стало понимание того обстоятельства, что **разработка единообразных правил судоходства в Арктике может стать дополнительным стимулом для развития здесь международного судоходства.**

Наиболее жесткие требования к судам, осуществляющим плавание по Северному морскому пути и Северо-Западному проходу, предъявляют Российская Федерация и Канада. Определенные, хотя и намного менее жесткие требования к судам, осуществляющим плавание в водах Гренландии, предъявляет Дания. Наиболее либеральный режим судоходства — в США и Норвегии, хотя и они в последнее время вводят отдельные ограничительные меры. США — в целях защиты морских животных. Норвегия же ввела запрет на использование судами тяжелых видов топлива.

Судоходство в центральной части Северного Ледовитого океана — пока эпизодическое — не регулируется никакими специальными нормами. Здесь применимы только универсальные нормы, в частности, международных конвенций по охране человеческой жизни на море (Конвенция СОЛАС) и по предотвращению загрязнения с судов (Конвенция МАРПОЛ).

В 2002 и 2009 гг. Международной морской организацией (ИМО) были приняты руководства сначала для судов, эксплуатируемых в покрытых льдом арктических водах, а затем — для судов, осуществляющих плавание в полярных водах. Положения более позднего руководства распространяются на суда, осуществляющие плавание в водах как Арктики, так и Антарктики. Оба

руководства являются факультативными, то есть носят рекомендательный характер. В связи с интенсификацией арктического судоходства встал вопрос о разработке ИМО не факультативных, а обязательных для исполнения правил — Полярного кодекса.

В 2008 г. в Илулиссатской декларации пять прибрежных государств (Дания, Канада, Норвегия, Россия, США) заявили о своем намерении сотрудничать, в том числе в рамках ИМО, в целях укрепления существующих и разработки новых мер, направленных на повышение безопасности морского судоходства и предотвращение или снижение риска загрязнения с судов Северного Ледовитого океана. В 2009 г. с рекомендацией о целесообразности разработки в ИМО обязательного Полярного кодекса выступила Рабочая группа Арктического совета по защите арктической морской среды. Важность в короткие сроки завершить разработку юридически обязывающих правил судоходства в Арктике подчеркивается в принятой в мае 2013 г. Кирунской декларации восьмой министерской сессии Арктического совета.

С инициативой разработки Полярного кодекса в ИМО в 2009 г. выступили Дания, Норвегия и США. Эту инициативу поддерживают в Канаде, долгосрочная стратегия которой заключается в постепенной гармонизации национальных норм регулирования судоходства в арктических водах с общепринятыми международными стандартами²². Однако в Канаде сохраняются сомнения относительно того, какие компромиссы в процессе подготовки кодекса можно считать оправданными, а какие — нет. Речь идет прежде всего о неготовности Канады отказаться от жестких требований по запрету на сброс любых видов мусора в Арктике.

Работа над кодексом началась в 2010 г. Его основная цель — обеспечение безопасной эксплуатации судов и предотвращение загрязнения в полярных водах. Обсуждение соответствующих положений ведется в двух комитетах ИМО — по безопасности на море (подкомитет по проектированию и оборудованию судов) и по защите морской среды. В ходе работы над кодексом предстоит решить нелегкую задачу: найти общий знаменатель существенно отличающихся друг от друга интересов и позиций прибрежных стран (также не выступающих в ИМО с общих позиций), стран флага, судовладельцев, классификационных обществ, природоохранных организаций.

Наибольшего успеха в обсуждении положений Полярного кодекса²³ в 2010–2013 гг. удалось добиться в подкомитете по проектированию и

²² Canada: Committed to the Goals of the International Maritime Community TP 14916 E (2011). — URL: <http://www.tc.gc.ca/eng/marinesafety/tp-tp14916-menu-182.htm>

²³ См., в частности: Фролов А.И. Деятельность Международной морской организации: актуальные направления // Наука и транспорт. 2012. № 2. С. 14; Пересыпкин В., Цой А., Шурпак В. Международный Полярный кодекс: российские предложения // Морской флот. 2012. № 4. — URL: http://www.test.morvesti.ru/analytics/index.php?ELEMENT_ID=16937

оборудованию судов, где обсуждаются требования к конструкции, главной силовой установке и другим механизмам, к оборудованию и снабжению судов, плавающих в полярных водах, а также к подготовке экипажей с учетом особенностей эксплуатации судов в ледовых условиях и при низких температурах наружного воздуха.

Достигнуты договоренности о том, что кодекс будет состоять из обязательных и рекомендательных разделов. После обсуждения различных способов придания положениям соответствующих разделов кодекса обязательного характера было принято решение сделать это путем внесения соответствующих поправок в конвенции СОЛАС и МАРПОЛ. Положения кодекса будут применяться как в Арктике, так и в Антарктике, хотя применимые нормы могут отличаться в каждом из этих регионов с учетом особенностей мореплавания.

Обязательные требования к конструкции и оборудованию судов, подготовке экипажей и предотвращению загрязнения морской среды разрабатываются на основе оценки рисков, которым суда могут подвергаться в различной ледовой обстановке. Рекомендательная часть включает в себя руководства по плаванию в водах Арктики и Антарктики. Судам будет требоваться свидетельство для плавания в полярных водах, выдаваемое морской администрацией страны флага или соответствующим классификационным обществом. Различия в подходах классификационных обществ будут сниматься путем включения в кодекс таблицы эквивалентности различных полярных классов.

На первом этапе в рамках Полярного кодекса будут разработаны положения, распространяющиеся на пассажирские и грузовые суда, подпадающие под действие конвенции СОЛАС, а в дальнейшем — требования, применимые к неконвенционным судам, включая рыболовные и прогулочные. Положения кодекса будут в полном объеме применяться к вновь строящимся судам. Отдельные его положения, не требующие конструктивных изменений, будут применимы ко всем эксплуатируемым в полярных водах судам.

В то же время в ходе обсуждения Полярного кодекса обнаружилось **серьезные расхождения** в позициях участников этого процесса.

Сложно проходило обсуждение дополнительных мер по предотвращению загрязнения морской среды. В 2012 г. его пришлось отложить на год. По инициативе природоохранных организаций на обсуждение были вынесены такие вопросы, как запрет на сброс любых видов мусора, сточных и серых вод в Арктике, дальнейшее ограничение выбросов сажи, окислов азота и серы, запрет использования тяжелых сортов топлива. Многие из этих требований поддерживаются отдельными арктическими странами, уже включившими их в свои национальные нормы. Отказ от их включения в кодекс поставил бы их перед трудным выбором: либо понизить планку применимого в арктических водах национального законодательства, либо

продолжать применять более жесткие по сравнению с требованиями Полярного кодекса национальные нормы. Выбор второго варианта ставил бы под вопрос достижение одной из целей Полярного кодекса — разработки единых правил судоходства в арктических водах. Для России же высокие природоохранные стандарты — это прежде всего экономический вопрос.

Жесткие требования к конструкции и оборудованию судов не вызывают особой поддержки у судовладельцев. Для них это не только вопрос дополнительных расходов, от которого зависит решение строить или не строить суда полярных классов, но и вопрос конкурентоспособности. Сохраняются различные точки зрения относительно того, каким образом распространить применение норм кодекса на рыболовные суда.

Один из ключевых вопросов обсуждения — меры по выполнению требований, которые будут включены в Полярный кодекс. Достаточно ли для эксплуатации судна в арктических водах свидетельства для плавания в полярных водах, выдаваемого морской администрацией страны флага или соответствующим классификационным обществом, или прибрежные страны, как это делают сегодня Канада и Российская Федерация, сохранят за собой право контролировать соблюдение требований кодекса судами, осуществляющими плавание в арктических водах.

Расхождения между участниками разработки Полярного кодекса сохраняются и по другим вопросам. Принятие максимально жестких стандартов не устраивает одних участников. Принятие же компромиссного минимального общего знаменателя не устраивает ряд арктических стран.

Не удивительно, что **график подготовки Полярного кодекса не выдерживается**. Первоначально имелось в виду завершить работу над ним в 2012 г. Сейчас этот срок перенесен на 2014 г., а для неконвенционных судов, включая рыболовные, — на 2016 г. Однако участники переговоров высказывают обоснованные сомнения в том, что работа над кодексом завершится в установленные сейчас сроки. Многие исходят из того, что реальные сроки ее завершения сейчас вряд ли возможно предсказать. В пользу этого вывода говорит и история кодекса. Его обсуждение началось в ИМО в 1992 г. Тогда тоже имелось в виду подготовить юридически обязательные требования, предъявляемые к судам, осуществляющим плавание в арктических водах. Десять лет спустя эта работа завершилась принятием первого факультативного руководства ИМО, а еще через 7 лет — второго, тоже факультативного руководства.

3.3. АЛЬТЕРНАТИВЫ ПОЛЯРНОМУ КОДЕКСУ

Ввиду неопределенности сроков завершения работы над Полярным кодексом в последнее время высказываются предложения относительно

возможных запасных вариантов решения вопроса о применении единообразных правил обеспечения безопасной эксплуатации судов в арктических водах и предотвращения загрязнения морской среды. Наиболее часто при этом упоминается возможность **гармонизации национального законодательства арктических государств или заключения ими регионального соглашения по вопросам судоходства** — либо на основе сотрудничества пяти прибрежных государств, либо в рамках Арктического совета.

Так, в арктической стратегии Дании, принятой в конце 2011 г., подчеркивается: «Если не удастся достичь глобального соглашения, с учетом особой уязвимости арктической среды и не имеющих аналогов вызовов для безопасности, Королевство в консультациях с другими арктическими государствами и с учетом положений международного права, включая Конвенцию по морскому праву, рассмотрит вопрос о применении недискриминационных правил безопасного и учитывающего природоохранные требования судоходства в Арктике»²⁴. Вариант согласования арктическими странами единообразных правил судоходства, не дожидаясь завершения работы над Полярным кодексом, рассматривается как возможное решение вопроса Европейской комиссией.

В Канаде также обсуждается вопрос о возможности заключения странами Арктического совета регионального соглашения по вопросам судоходства, если не удастся достичь консенсуса по наиболее спорным вопросам разработки Полярного кодекса²⁵.

Необходимость поступательной гармонизации применяемых арктическими странами национальных норм регулирования судоходства наряду с разработкой Полярного кодекса — одна из рекомендаций, высказанных Рабочей группой Арктического совета по защите морской среды по итогам проведенного в 2009 г. обзора арктического судоходства. В последующие годы в рабочей группе проводился сравнительный анализ национального законодательства на ряде направлений, имеющих существенное значение для развития международного судоходства в Арктике. Однако в рабочей группе эту работу понимают не как альтернативу, а как дополнение к подготовке в рамках ИМО международного Полярного кодекса. Последней задаче отдается приоритет.

Такая позиция имеет серьезные основания. Во-первых, в силу существенных различий в подходах стран Арктического совета к регулированию

²⁴ Denmark, Greenland and the Faroe Islands: Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011–2020. Copenhagen; Nuuk; Tórshavn, 2011. P. 18.

²⁵ См., в частности: Spears K.J. The urgent need for the Polar Code — getting it right. URL: <http://www.canadiansailings.ca/?p=4827>, posted on Gedeon J. Polar Code — Canadian IMO delegation member outlines framework and personal concerns. — URL: <http://www.canadiansailings.ca/?p=6149>

судоходства в арктических водах им будет не намного проще достичь консенсуса, чем в рамках ИМО. Если Россия и Канада поддерживают довольно жесткий разрешительный режим прохода по их арктическим водам и контроля проходящих судов, то береговая охрана США не выдвигает никаких специальных требований к находящимся в их арктических водах судам и руководствуется только общими нормами. Норвегия по различным причинам отдает предпочтение более широким международным нормам.

Во-вторых, даже если страны-члены Арктического совета договорятся о региональных правилах судоходства, опираясь на ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., этими правилами не будет регулироваться судоходство в центральной части Северного Ледовитого океана. В этом — основной недостаток «запасного варианта», предполагающего подготовку регионального соглашения стран Арктического совета или пяти прибрежных государств в отношении Северного Ледовитого океана вместо принятия Полярного кодекса.

Учитывая очевидно затяжной характер разработки Полярного кодекса, можно предложить еще один вариант решения задачи формирования международных стандартов обеспечения безопасного судоходства и предотвращения загрязнения арктической морской среды с судов, не дожидаясь завершения работы над кодексом.

Речь может идти о **поэтапном оформлении требований по обеспечению безопасного и экологически ответственного судоходства в Арктике**. Коль скоро в ходе работы над Полярным кодексом согласовано решение о придании юридически обязательного характера части его положений путем внесения соответствующих в конвенции СОЛАС и МАРПОЛ, ничто не мешает **начать процесс внесения таких поправок по уже согласованным в ходе обсуждения кодекса вопросам прежде всего в конвенцию СОЛАС**.

Такая работа, разумеется, потребовала бы тесного взаимодействия между арктическими странами по согласованию вопросов объема и тактики внесения соответствующих изменений на каждом этапе при параллельном продолжении работы рабочей группы Арктического совета, направленной на проведение сравнительного анализа и поступательную гармонизацию законодательства арктических стран, регулирующего вопросы арктического судоходства.

4. ПЕРСПЕКТИВЫ ГАРМОНИЗАЦИИ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Арктика является одним из регионов, где изменение климата проявляется наиболее ярко²⁶. Важную роль здесь играет повсеместное уменьшение снежного и ледового покрова: темная поверхность суши или воды прогревается гораздо сильнее, чем белая, покрытая снегом. Воды, поступающие в арктические акватории из Атлантики, стали немного теплее, как и воздух, поступающий с южных направлений. Происходит активное таяние многолетних льдов в летний период. Их рекордно малая площадь была зафиксирована в 2012 г.

Такое динамичное изменение природных условий влечет за собой не менее динамичное развитие хозяйственной деятельности. Таяние льдов расширяет возможности судоходства в Северном Ледовитом океане, прежде всего по Северному морскому пути, сдвигает к северу границу ведения рыбного промысла. Совершенствование технологий добычи полезных ископаемых, прежде всего нефти и газа, позволяет арктическим государствам строить планы по добыче углеводородов на своих континентальных шельфах. Все это создает новые угрозы для хрупких арктических экосистем. В настоящее время самый актуальный вызов сохранению окружающей среды Арктики порождает судоходство, поскольку экономические и экологические предпосылки, как и практические возможности для его развития уже существуют.

Перспективы интенсификации арктического судоходства связаны в том числе с освоением месторождений углеводородов на побережье арктических морей и на континентальном шельфе. Ряд проектов по добыче нефти и газа на территории Ненецкого и Ямало-Ненецкого автономных округов предусматривают перевозку нефти и сжиженного природного газа

²⁶ См., например: <http://www.arctic.noaa.gov/reportcard/>; <http://www.arctic.atmos.uiuc.edu/cryosphere/>; <http://www.climatechange.igce.ru>

танкерами. Часть из этих проектов уже реализуется²⁷. Перевозка нефти и нефтепродуктов в условиях арктических морей представляет собой угрозу арктическим экосистемам, поскольку в настоящее время нет проверенных эффективных технологий ликвидации разливов нефти во льдах. Сложные же погодные условия даже при наличии сил и средств реагирования на разливы нефти могут не позволить оперативно приступить к ликвидации последствий таких аварий.

Планы по добыче природных ископаемых на арктическом шельфе создают еще одну угрозу для окружающей среды Арктики. В настоящее время добыча нефти и газа на континентальном шельфе Северного Ледовитого океана не ведется, но идет подготовка к реализации таких проектов. Так, на шельфе Печорского моря установлена платформа Приразломная, добыча на которой пока не начата. Пока технологическая сложность и высокая стоимость добычи углеводородов в Арктике не позволяют активно реализовывать планы по развитию этого вида хозяйственной деятельности. Но в случае их реализации опасность для арктических экосистем будет не меньшая, а возможно, и большая, чем от интенсивного судоходства.

В условиях активного экономического освоения Арктики для минимизации антропогенного воздействия на ее окружающую среду становится все более важным развитие природоохранного законодательства арктических стран, разработка единых подходов к правовой охране окружающей среды и стандартов в этой области.

4.1. СОГЛАШЕНИЕ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ В СФЕРЕ ГОТОВНОСТИ И РЕАГИРОВАНИЯ НА ЗАГРЯЗНЕНИЕ МОРЯ НЕФТЬЮ В АРКТИКЕ

Решение о подготовке такого соглашения было принято на седьмой министерской сессии Арктического совета, состоявшейся в Нууке (Гренландия) в 2011 г. С этой целью была создана специальная рабочая группа, в состав которой помимо представителей национальных организаций вошли независимые эксперты, в том числе представители экологических организаций. Соглашение было подписано 15 мая 2013 г. в ходе восьмой министерской сессии Арктического совета в Кируне (Швеция). Помимо самого соглашения в Кируне было также принято Практическое руководство, не являющееся юридически обязательным, но содержащее подробное описание того, как практически должна осуществляться реализация соглашения.

²⁷ Высоцкая Н.А., Евдокимов Г.П., Костылев И.И. Освоение арктических нефтегазовых месторождений и развитие судоходства по Северному морскому пути // Север промышленный. 2012. № 4.

В преамбуле соглашения содержится ряд важных положений, имеющих большое значение для реализации достигнутых договоренностей. Во-первых, в ней подчеркиваются два основных международно признанных принципа охраны окружающей среды: «загрязнитель платит» и принцип предосторожности. В первом случае речь идет о том, что все расходы, связанные с предотвращением и ликвидацией загрязнения нефтью, возмещает виновник. Второй принцип обязывает участников соглашения предпринимать меры по предотвращению загрязнения.

Целью соглашения «является укрепление сотрудничества, координации и взаимной помощи» в сфере готовности и реагирования на загрязнение нефтью в Арктике в целях защиты морской среды от загрязнения нефтью (ст. 1). В соглашении определена территориальная сфера его действия: морские районы, в отношении которых соответствующее государство-участник осуществляет в соответствии с международным правом суверенитет, суверенные права или юрисдикцию, включая его внутренние воды, территориальное море, исключительную экономическую зону и континентальный шельф, к северу от южных границ, указанных в ст. 3 соглашения. Для Российской Федерации эта граница проходит по береговой линии Белого, Баренцева и Карского морей, моря Лаптевых, Восточно-Сибирского и Чукотского морей и в устьях рек, впадающих в эти моря, — от исходных линий, от которых измеряется ширина территориального моря.

Соглашение содержит обязательства сторон по предотвращению и реагированию на инциденты, вызывающие загрязнение нефтью. Все государства-участники должны поддерживать национальную систему оперативного и эффективного реагирования на такие инциденты, предусматривающую как минимум наличие национального плана или планов чрезвычайных мер по обеспечению готовности и реагированию на инциденты, вызывающие загрязнение нефтью; обеспечивать минимальное количество размещаемого в заранее определенных местах оборудования для борьбы с разливами нефти, соответствующего имеющемуся риску, а также программы его использования, механизм или договоренность о координации реагирования на инциденты с возможностью, если необходимо, мобилизации необходимых ресурсов (ст. 4).

Участники соглашения назначают компетентный национальный орган или органы, ответственные за обеспечение готовности и реагирование на загрязнение нефтью. Создают национальный круглосуточный оперативный пункт связи, отвечающий за получение и передачу сообщений о загрязнении нефтью, и определяют орган или органы, имеющие право от его имени обращаться за помощью или принимать решение об оказании запрашиваемой помощи. Эти органы перечисляются в дополнениях к соглашению (ст. 5).

Соглашение определяет порядок действий сторон в случае получения информации о загрязнении или возможном загрязнении нефтью, закрепляет обязанность уведомлять другие государства, интересы которых затронуты или могут быть затронуты соответствующим инцидентом (ст. 6). Соглашение также содержит ряд статей, закрепляющих порядок обращения государств друг к другу с просьбой об оказании помощи, возмещения расходов, связанных с оказанием помощи, обмена информацией, проведения совместных учений и сотрудничества.

В принятом одновременно с соглашением Практическом руководстве содержатся положения, регулирующие сотрудничество государств, координацию и взаимное предоставление помощи в целях обеспечения готовности и ликвидации последствий загрязнения нефтью морской среды Арктики. В документе изложены процедуры уведомления и запроса помощи, осуществления командования и контроля при проведении операций по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, проведения совместных подготовки и учений, решения административных вопросов и других рекомендованных мер, направленных на содействие осуществлению совместных шагов по эффективной ликвидации последствий загрязнения нефтью. Практическое руководство дополняет двусторонние и многосторонние соглашения или договоренности сторон.

Соглашение не содержит обязательств, которые шли бы дальше действующего национального законодательства его участников. Оно призвано в первую очередь способствовать эффективному сотрудничеству арктических государств в области готовности и оперативного реагирования на разливы нефти. Применение соглашения должно способствовать активизации усилий его участников по развитию технологий ликвидации разливов нефти в ледовых условиях.

В Кируне министры иностранных дел стран Арктического совета также утвердили документы, подготовленные экспертной группой по экосистемному управлению: Доклад об экосистемном управлении и Определения и принципы экосистемного управления. В принятой министрами декларации содержится призыв к арктическим государствам применять соответствующие рекомендации как в национальных границах, так и за их пределами.

4.2. КОМПЛЕКСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ БАРЕНЦЕВЫМ МОРЕМ

В предложениях к дорожной карте международного сотрудничества в Арктике, подготовленных РСМД в 2012 г., содержится рекомендация о

разработке концепции комплексного управления Баренцевым морем²⁸. Норвегия разработала свой Комплексный (интегрированный) план управления Баренцевым морем и акваторией вокруг Лофонтенских островов в 2006 г. В 2011 г. он был обновлен²⁹. План является примером применения экосистемного подхода к комплексному управлению различными видами экономической деятельности на море: добычей нефти и газа, рыболовством, морским судоходством, природоохранной деятельностью. Он рассчитан на период до 2020 г. План носит рекомендательный характер, но его должны принимать во внимание министерства и ведомства, принимающие решения о реализации конкретных проектов. Этим документом определяются морские районы, в которых не должна вестись добыча углеводородов, устанавливается порядок осуществления рыболовства, создания особо охраняемых районов.

С учетом опыта Норвегии встал вопрос о целесообразности разработки комплексного плана управления частью Баренцева моря, находящейся под юрисдикцией Российской Федерации. Целесообразность такой постановки вопроса не вызывает сомнений в России, однако до настоящего времени сделаны лишь первые шаги в данном направлении. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2012 г. № 2433-р «О государственной программе РФ «Развитие науки и технологий» была принята новая редакция Федеральной целевой программы «Мировой океан», целью которой в том числе является разработка мероприятий по комплексному управлению прибрежными зонами (в рамках стратегий и программ комплексного социально-экономического развития приморских регионов, программ развития прибрежных муниципальных образований), морскими ресурсами и пространствами.

В рамках реализации этой программы в феврале 2013 г. Министерством экономического развития Российской Федерации был объявлен конкурс на осуществление научно-исследовательских работ по теме «Разработка методологии морского пространственного планирования и плана комплексного (интегрированного) управления морским природопользованием в Баренцевом море с учетом международного опыта и наилучших практик использования трансграничных ресурсов». Государственный контракт на проведение научно-исследовательских работ был заключен в апреле 2013 г. с Государственным океанографическим институтом им. Н.Н. Зубова. Срок исполнения работ по контракту — 15 ноября 2013 г.³⁰ Это дает основания

²⁸ Арктика. Предложения к дорожной карте международного сотрудничества / [А.В. Загорский и др.]; [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам (РСМД). — М.: Спецкнига, 2012. С. 17.

²⁹ URL: <http://www.regjeringen.no/en/dep/md/Selected-topics/hav--og-vannforvaltning/havforvaltning/integrated-management-of-the-barents-sea.html?id=87148>

³⁰ URL: http://www.zakupki.gov.ru/pgz/public/action/contracts/info/common_info/show?contractId=979566

полагать, что к концу 2013 г. будет представлен первый вариант Плана комплексного (интегрированного) управления морским природопользованием в Баренцевом море.

Однако путь от заключения контракта на проведение научно-исследовательских работ до практического внедрения их результатов не быстрый и не легкий. Прежде чем российскому правительству будет представлен проект соответствующего решения, результаты научных разработок должны пройти экспертизу специалистов, общественных организаций, бизнеса, а после этого — процедуры согласования с федеральными органами власти.

4.3. ГАРМОНИЗАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ АРКТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВ

В предложениях к дорожной карте международного сотрудничества 2012 г. содержался вывод о целесообразности завершения работ по **ратификации Российской Федерацией Конвенции ЕЭК ООН по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте** (Конвенция Эспо, 1991) и Протокола к ней о стратегической экологической оценке (Киев, 2003)³¹.

По поручению президента Российской Федерации проекты федеральных законов об их ратификации были подготовлены Министерством природных ресурсов и окружающей среды. Они прошли согласование с федеральными органами исполнительной власти. В ноябре 2012 г. они были размещены на сайте Минприроды³² и представлены совместно с МИД на рассмотрение в правительство Российской Федерации. 23 июля 2013 г. федеральные законы о ратификации Конвенции Эспо и Протокола о стратегической экологической оценке были одобрены Комиссией по законодательной деятельности Правительства РФ и представлены на рассмотрение правительства.

Ратификация Конвенции Эспо и киевского Протокола о стратегической экологической оценке потребуют внесения изменений в российское законодательство. Соответствующая работа уже проводится. В проект Федерального закона № 584587-5 ко второму чтению «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для

³¹ Арктика. Предложения к дорожной карте международного сотрудничества / [А.В. Загорский и др.]; [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам (РСМД). — М.: Спецкнига, 2012. С. 16.

³² URL: http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=129454&sphrase_id=306174

внедрения наилучших технологий», обсуждающийся в Государственной Думе и Открытом правительстве, включены положения, направленные на совершенствование процедуры оценки воздействия на окружающую среду и государственной экологической экспертизы, соответствующие требованиям Конвенции Эспо.

4.4. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Важность гармонизации природоохранного законодательства и стандартов арктических стран подчеркивается многими специалистами и организациями. Систематической работе на этом направлении должна предшествовать масштабная работа специалистов соответствующих стран по проведению сравнительного анализа нормативных актов государств с целью выявления различий и определения основных направлений их гармонизации.

На этом направлении есть определенный задел. В частности, Рабочей группой Арктического совета по защите морской среды в ходе подготовки обзора арктического судоходства (2009 г.) и обзора Северного Ледовитого океана (2013 г.) проводился и проводится сравнительный анализ законодательства стран Арктического совета на ряде направлений.

В 2010 г. были опубликованы результаты реализации проекта ЮНЭП/ГЭФ «Российская Федерация — поддержка Национального плана действий по защите арктической морской среды» (НПД-Арктика). Один из разделов публикации посвящен анализу природоохранного и природоресурсного законодательства арктических государств с точки зрения эффективности защиты арктической природной среды и населения арктической зоны³³. По результатам проведенных исследований были подготовлены предложения по использованию опыта арктических государств для совершенствования природоохранного законодательства Российской Федерации. Анализ представлял собой краткое описание основных законодательных актов США, Норвегии, Канады и Дании в области защиты окружающей среды при осуществлении различных видов хозяйственной деятельности.

Сопоставительный анализ национального законодательства, применимого к отдельным областям осуществляемой в Арктике деятельности,

³³ Аналитические материалы по совершенствованию системы охраны окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации. Совершенствование системы охраны окружающей среды (СООС).

Проект ЮНЭП/ГЭФ: Российская Федерация — поддержка Национального плана действий по защите арктической морской среды (НПД-Арктика). М., 2010.

содержится в многочисленных публикациях, посвященных различным аспектам освоения региона.

Однако систематическая и всеобъемлющая работа по сравнительному анализу природоохранного законодательства арктических государств и определению приоритетных потребностей и направлений их гармонизации до настоящего времени не проводилась. Учитывая ее масштабность, нам представляется, что первый шаг по налаживанию систематической и комплексной работы на данном направлении может быть предпринят в рамках Арктического совета. После обсуждения и одобрения старшими должностными лицами Арктического совета соответствующие рабочие группы Арктического совета могли бы подготовить опросник. Направление опросника государствам-участникам, сбор и первичная систематизация их письменных ответов могли бы быть поручены созданному в 2013 г. секретариату Арктического совета, который организовал бы экспертное обсуждение полученных результатов и на его основе подготовил рекомендации для последующей работы на этом направлении.

■ | ДЛЯ ЗАМЕТОК

— | ДЛЯ ЗАМЕТОК

■ | ДЛЯ ЗАМЕТОК

**МЕЖДУНАРОДНОЕ
СОТРУДНИЧЕСТВО
В АРКТИКЕ**

Доклад 2013

Издательство «Спецкнига»
т. (495) 744-6179
www.specialbook.net

Верстка — В.В. Брызгалова

На обложке использовано фото
с сайта www.imagebroker.com

Формат 70×100/16.
Бумага мелованная. Печать офсетная.
Гарнитура Варнок Про. Усл. печ. л. 6,0.
Тираж 500 экз.

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