

РОССИЯ И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В АРКТИКЕ

Владимир Владимирович Барбин

ПОСОЛ ПО ОСОБЫМ ПОРУЧЕНИЯМ
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ПРЕДСТАВИТЕЛЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В АРКТИЧЕСКОМ СОВЕТЕ



РОССИЯ РАССМАТРИВАЕТ АРКТИКУ КАК ТЕРРИТОРИЮ ДЛЯ ДИАЛОГА И СОТРУДНИЧЕСТВА И ЗАИНТЕРЕСОВАНА УКРЕПЛЯТЬ МЕЖДУНАРОДНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ЭТОМ РЕГИОНЕ И НА ДВУСТОРОННЕЙ, И НА МНОГОСТОРОННЕЙ ОСНОВЕ. НАШ ОТПРАВНОЙ ПУНКТ – ТОЛЬКО ЧЕРЕЗ СОТРУДНИЧЕСТВО МОЖНО ОБЕСПЕЧИТЬ ПРОЦВЕТАНИЕ, МИР И СТАБИЛЬНОСТЬ В АРКТИКЕ. ИМЕННО ТАКОЙ ВЗГЛЯД НА РЕГИОН И ФОРМИРУЕТ СЕГОДНЯ ПОВЕСТКУ ДНЯ ДЕЙСТВИЙ РОССИИ НА АРКТИЧЕСКОМ НАПРАВЛЕНИИ.

СЕГОДНЯ ФОРМАТЫ ДЛЯ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В АРКТИКЕ СПОСОБСТВУЮТ УКРЕПЛЕНИЮ СТАБИЛЬНОСТИ В РЕГИОНЕ, А УЧАСТИЕ В НИХ РОССИИ ПОЗВОЛЯЕТ ИСПОЛЬЗОВАТЬ ИХ ВОЗМОЖНОСТИ ТАКЖЕ И ДЛЯ СОДЕЙСТВИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

В Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, которые были утверждены Президентом Российской Федерации в 2008 году, определены основные национальные интересы:

- использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве ресурсной базы для социально-экономического развития страны;
- сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества;
- сбережение ее уникальных экологических систем;
- использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации.

Во всех этих сферах Россия настроена на самое активное сотрудничество с зарубежными партнерами.

У России нет территориальных споров в Арктике. Морские пространства с соседями – Норвегией и США – разграничены на основе международных договоров и соглашений, и линия разграничения на межгосударственном уровне не оспаривается.

В регионе нет потенциала для конфликтов из-за доступа к минеральным или водным биологическим ресурсам. Международно-правовой режим арктических морских пространств ясно определяет права как прибрежных арктических, так и других государств.

Практически все разведанные морские запасы углеводородов Арктики расположены в пределах исключительных экономических зон и континентального шельфа прибрежных арктических государств, которые и определяют порядок их освоения в соответствии со своим национальным законодательством. Их суверенные права на разработку этих месторождений никем не оспариваются.

Эффективным представляется и нынешнее двустороннее и региональное сотрудничество по управлению морскими биологическими ресурсами Арктики.

Что же касается будущих перспектив рыболовства в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана, то в настоящее время обсуждается возможность создания механизмов и по его регулированию.

Сегодня также ясно, что в связи с реализацией прибрежными арктическими государствами своих прав в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года на расширение внешних границ континентального шельфа некоторые их заявки будут частично “накладываться” друг на друга.

Прибрежные арктические государства исходят из того понимания, что возможные “накладывающиеся” участки континентального шельфа в Арктике будут разграничены в двустороннем порядке путем переговоров и на основе международного права.

Еще в 2008 году в ходе встречи министров иностранных дел в г. Илулиссате (Гренландия, Дания) была достигнута договоренность о таком алгоритме действий по спорным вопросам, которая была зафиксирована в Илулиссатской декларации.

Однако до начала любых переговоров по разграничению Комиссия по границам континентального шельфа (КГКШ) должна на основе представленных данных подтвер-

дить, что рассматриваемые участки дна Северного Ледовитого океана являются собственно континентальным шельфом, а не глубоководным участком морского дна.

В КГКШ к настоящему времени сформировалась приличная очередь из государств, ожидающих рассмотрения своих представлений. Но с российской заявкой ситуация несколько иная. Дело в том, что Россия впервые обратилась в Комиссию еще в 2001 году, и наша доработанная заявка при поступлении в Комиссию будет рассматриваться вне очереди.

С учетом той значительной работы, которая была проделана в целях обеспечения высокого качества доказательной базы российской заявки, есть все основания полагать, что она имеет высокие шансы на успех.

Настрой государств региона обеспечивать в Арктике свои национальные интересы в соответствии с возможностями, предоставляемыми международным правом, и путем развития взаимовыгодного многостороннего сотрудничества позволяет сохранять относительно низкую военно-политическую напряженность в регионе.

Тем не менее по-прежнему продолжают рассуждения о неизбежном конфликте в Арктике. Под этим углом интерпретируются порой и принимаемые Россией меры по восстановлению своей военной инфраструктуры и военного присутствия в Арктике, звучат призывы к усилению военной активности НАТО.

Вся наша соответствующая деятельность предельно открыта. Россия не нарушает никаких международных обязательств. Наши меры во многом обусловлены предстоящим началом коммерческого освоения ресурсов Арктики, активизацией международного судоходства в арктических морях, в том числе и по Северному морскому пути. Такие перспективы, в свою очередь, предопределяют принятие мер по созданию безопасных условий для возможной масштабной экономической активности, в том числе с участием иностранных партнеров, в российской части Арктики. Требуется обеспечить эффективное наблюдение и контроль за обширными морскими и сухопутными пространствами. Необходим также потенциал быстрого реагирования на вероятные террористические угрозы для проведения операций по поиску и спасанию, борьбы с возможными разливами нефти и противодействия незаконному промыслу биоресурсов. Без восстановления военной инфраструктуры, в значительной мере утраченной в 1990-е годы, решить эти задачи не получится.

Аналогичные мероприятия осуществляются всеми странами Арктического региона, и Россия не является в этом вопросе исключением. Показательно, что в вопросах политики безопасности также есть поле для сотрудничества. В настоящее время прибрежные арктические государства ведут работу по созданию арктического форума служб береговой охраны, который позволил бы эффективно решать задачи по противодействию нелегальной деятельности в акватории морских районов Арктики.

Деятельность же России по обеспечению ядерного сдерживания, как и соответствующая деятельность США в Арктике, не имеет отношения к арктической повестке дня.

Россия не видит в регионе неразрешимых противоречий и уж тем более вопросов, которые могли бы потребовать силового решения. Все вызовы, с которыми сейчас

сталкиваются в Арктике, не имеют военного измерения. Арктика должна оставаться ареной мирного сотрудничества, ориентированного на достижение конкретных практических результатов в интересах всех жителей арктических государств, в том числе и коренного населения этого региона.

Важнейшая роль в развитии многостороннего взаимодействия в Арктике принадлежит Арктическому совету (АС). Россия видит в АС огромный потенциал для продвижения созидательной повестки дня для нашего общего региона, формирования ее на основе национальных интересов всех арктических государств. Именно партнерство должно определять будущее Арктики. В Арктическом регионе нет места конфронтации и нагнетанию нервозности – в особенности для привнесения их сюда извне, – а есть мощный общественный наказ: совместно отвечать на общие вызовы и совместно использовать новые возможности. Россия выступает против любых попыток политизировать развитие арктического сотрудничества.

История АС – это история успеха. В нем нет разделения по “клубам”, а решения принимаются консенсусом. Именно такая основа деятельности АС делает арктическое сотрудничество устойчивым к воздействию внешней конъюнктуры.

Сегодня под эгидой АС реализуется около 80 самых разнообразных проектов: от поддержки традиционного образа жизни коренных народов Крайнего Севера, сохранения биоразнообразия Арктики, сокращения вредных выбросов в атмосферу, улучшения здоровья населения до модернизации общественного транспорта, объектов энергетики и промышленных предприятий.

Укрепляется договорно-правовая основа арктического сотрудничества. В рамках АС подписано два межправительственных соглашения: в 2011 году – о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике, в 2013 году – о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнения моря нефтью в Арктике. В настоящее время готовится документ по вопросам международного научного сотрудничества в Арктике.

Цементирующим направлением в арктическом сотрудничестве по-прежнему является природоохранная деятельность. Из 6 рабочих групп АС 4 напрямую занимаются вопросами международного взаимодействия в этой сфере. Да и в работе других групп АС природоохранный аспект также присутствует.

В 2014 году был успешно запущен механизм Инструмента поддержки проектов АС. Россия тогда внесла в этот фонд 5 млн евро, и столько же будет перечислено в этом году. В рамках данного инструмента одобрено финансирование первых двух проектов на территории России, ведется обсуждение новых.

Для реализации экологических проектов в Арктике представляется важным использовать ресурсы и других финансовых инструментов, в том числе Глобального экологического фонда.

Россия приветствует усилия АС по укреплению экологической безопасности региона. На министерской встрече АС в апреле 2015 года в г. Икалуите (Канада) был принят Рамочный план сотрудничества по предупреждению загрязнения морских районов Арктики нефтью в результате неф-

тегазовой деятельности и судоходства. Хотя этот документ и не является юридически обязывающим, правительства арктических государств заявили о своих намерениях не допускать возникновения экологических угроз для Арктики в результате хозяйственной деятельности.

В г. Икалуите также был одобрен Рамочный план АС о действиях по сокращению выбросов черной сажи и метана. Это своевременный коллективный ответ на сегодняшние вызовы глобального потепления.

В документе содержится призыв к государствам-наблюдателям плечом к плечу с арктическими государствами заниматься решением этой проблемы.

Отрадно, что принимаемые в АС совместные природоохранные меры сегодня имеют, как правило, долгосрочный программный характер. Так, принятый в г. Икалуите Стратегический план по защите арктической морской среды будет определять направления для взаимодействия арктических государств в этой сфере на целое десятилетие, вплоть до 2025 года.

Однако без укрепления экономического взаимодействия не обеспечить устойчивое развитие региона. Россия открыта для сотрудничества, совместной реализации масштабных экономических проектов в Арктике, в особенности в ее российской части. Не случайно наша страна стала одним из инициаторов учреждения в сентябре 2014 года Арктического экономического совета (АЭС), с деятельностью которого связываются расчеты на усиление инвестиционной привлекательности региона и активизацию здесь экономической активности. О серьезности наших намерений и готовности работать в этом направлении свидетельствует состав российских участников АЭС, в котором на уровне вторых лиц представлены ПАО “Совкомфлот”, ОАО “НК “Роснефть” и Торгово-промышленная палата Российской Федерации. Сейчас важно как можно скорее перейти от стадии организационного становления АЭС к практической деятельности.

Арктика сегодня привлекает внимание многих внерегиональных государств. Их ресурсы и потенциал, как представляется, могут быть с успехом задействованы по линии АЭС.

Коммерческое освоение Арктики, конечно, должно осуществляться только на основе строжайших экологических требований и с должным уважением к проживающим в регионе людям, в том числе коренному населению. Все коллективные начинания в этих направлениях встречали и будут встречать поддержку России.

В связи с изменениями климата предполагается активизировать международное судоходство в арктических морях. Это мощнейший ресурс для решения задач по развитию российской части Арктики. В связи с этим реализуется комплекс мер по модернизации инфраструктуры Северного морского пути, строятся новые ледоколы, в том числе три атомных. Созданы морские спасательные центры и развернуты пункты передового базирования аварийно-спасательных партий. Внесены также необходимые поправки в законодательство, сформирована Администрация Севморпути, утверждены правила плавания в его акватории, введена электронная система подачи заявки и получения разрешения на плавание по Севморпути.

В 2014 году Администрацией Севморпути выдано 631 разрешение (30 заявкам было отказано), в том числе 111 судам под иностранным флагом.

Практика выдачи разрешений полностью соответствует Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, статья 234 которой допускает введение прибрежными государствами в целях предотвращения загрязнения морской среды в покрытых льдами районах в пределах их исключительных экономических зон более строгих недискриминационных требований для мореплавания. Эти требования не нуждаются в согласовании с компетентными международными организациями и являются необходимой мерой по недопущению бесконтрольного мореплавания в чувствительном экологическом районе. Россия не требует больше, чем предусмотрено в международном праве, но, естественно, не будет отказываться и от использования возможностей, предусмотренных международным правом.

Севморпуть – это кратчайший маршрут между Европой и Азией. В случае его использования протяженность маршрута между портом Йокогама (Япония) и портом Роттердам (Нидерланды) будет почти на 4 тыс. морских миль короче, чем по так называемому южному маршруту через Суэцкий канал. Выигрыш очевиден. Однако в 2014 году объем перевозок через порты в акватории Севморпути составил лишь 3,5 млн т, в том числе транзитных грузов 0,3 млн т. Для сравнения: по так называемому южному маршруту ежегодно осуществляется перевозка до 1 млрд т. Другими словами, у Севморпути есть большой резерв для развития и наращивания транзитных перевозок.

В ближайшие годы, как представляется, рост перевозок по Севморпути, в особенности транзитных, будет зависеть прежде всего от успеха проекта “Ямал СПГ”, который предусматривает к 2017 году строительство завода по производству сжиженного газа мощностью до 16,5 млн т в год. Основной рынок сбыта сжиженного газа – Азия, и прежде всего Китай.

Один из актуальных сегодня для Арктики вопросов – взаимодействие с внерегиональными государствами как на двусторонней, так и на многосторонней основе.

Ограничение странами Запада делового сотрудничества с Россией открыло дополнительные возможности для развития взаимодействия в Арктике с государствами Азии.

У большинства наших потенциальных азиатских партнеров еще нет четких приоритетов на арктическом направлении. Национальные стратегии, как, например, в Китае, только в стадии разработки. В этих условиях сотрудничество выстраивается на основе отдельных проектов, преимущественно в нефтегазовой сфере.

Продолжается сотрудничество ОАО “НОВАТЭК” с Китайской национальной нефтегазовой корпорацией (КННК) в рамках проекта “Ямал СПГ”. Во время визита Президента Российской Федерации В.В. Путина в КНР в ноябре 2014 года между ОАО “НК “Роснефть” и КННК было подписано Рамочное соглашение о сотрудничестве по проекту Ванкорского месторождения. КННК предложено войти в проект в качестве акционера.

Развиваются контакты с Индией по вопросам возможного нефтегазового сотрудничества в Арктике, в частности с индийской государственной нефтегазовой корпорацией ONGS Videsh.

Расширяется взаимодействие и с Вьетнамом. Так, успешно реализуется совместный проект по добыче нефти и газа в Ненецком автономном округе.

В ходе визита Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева во Вьетнам в апреле 2015 года ОАО “Газпром нефть” и КНГ “Петровьетнам” заключили меморандум о расширении сотрудничества в реализации проектов по совместной разведке, разработке и добыче углеводородов на шельфе Печорского моря.

Что касается многостороннего формата взаимодействия с неарктическими государствами, то основной площадкой является АС. Внерегиональные государства не удовлетворены уровнем своего участия в арктических делах. Есть неудовлетворенность и у арктических государств по поводу недостаточного использования ресурсов внерегиональных игроков для развития международного взаимодействия в Арктике. В связи с этим к 2017 году в рамках АС предстоит выработать рекомендации по оптимизации взаимоотношений с этой группой государств.

Сегодня в АС 32 наблюдателя, в том числе 12 государств. Поданы заявки еще от 17, в том числе от 4 государств. Это наглядное свидетельство востребованности АС, его главной роли в развитии многостороннего сотрудничества в Арктике.

Деятельность АС содействует расширению горизонтов международной кооперации в Арктике. В 2014 году дан старт развитию взаимодействия и по линии высших органов финансового контроля арктических государств. Весной 2015 года был учрежден Форум национальных регуляторов нефтегазовой деятельности на арктическом шельфе.

Продолжается сотрудничество и по парламентской линии. В сентябре 2014 года в Канаде состоялась 11-я конференция парламентариев Арктического региона. Было принято решение о проведении следующего подобного мероприятия в 2016 году в России.

Международное сотрудничество в Арктическом регионе развивается и в других многосторонних форматах, в том числе в рамках Совета Баренцева/Евроарктического региона, в котором в октябре 2015 года на пост председателя заступила Россия.

Особый интерес к Арктике в последнее время проявляет Евросоюз, который ратует за большую вовлеченность его программ и партнерств в арктические дела.

Однако несомненно, что все эти форматы лишь дополняют ту значительную работу по укреплению многостороннего сотрудничества, которая проводится под эгидой АС.

После прошедшей в апреле 2015 года министерской встречи председательство в АС перешло сроком на два года к США, которые представили весьма амбициозную программу своего председательства. Россия готова к взаимодействию с США в Арктике, если американская сторона будет исходить из приоритетов партнерства и необходимости адекватно учитывать интересы всех государств региона.

В целом же, как представляется, существующие сегодня форматы для развития международного сотрудничества в Арктике способствуют укреплению стабильности в регионе, а участие в них России позволяет использовать их возможности также и для содействия социально-экономическому развитию Арктической зоны Российской Федерации.