

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
институт
Трудового и экологического права
кафедра

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

_____ Е.И. Петрова
подпись инициалы, фамилия

« _____ » _____ 2020 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Историческое и правовое обоснование интересов РФ в Арктике

тема

40.04.01 Юриспруденция

код и наименование направления

40.04.01.09 Право и политика природопользования в Сибири и Арктике

код и наименование магистерской программы

Научный руководитель

_____ доцент, к.ю.н. М.В. Григорьева
подпись, дата должность, ученая степень инициалы, фамилия

Выпускник

_____ А.В. Назарчук
подпись, дата инициалы, фамилия

Рецензент

_____ _____ _____
подпись, дата должность, ученая степень инициалы, фамилия

Красноярск 2020

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| Введение..... | 3 |
| Глава 1. История освоения российской Арктики от первых землепроходцев до наших дней. Территориальные притязания государств в арктическом регионе..... | 8 |
| Глава 2. Современное положение Арктики..... | 26 |
| 2.1. Эволюция российской стратегии в Арктике: объективные основы и приоритеты..... | 26 |
| 2.2 Современная стратегия России в Арктике: конкретизация и формализация..... | 30 |
| 2.3 Современная стратегия России в Арктике: содержательные дефекты и проблемы практической реализации..... | 33 |
| 2.4 Российская стратегия освоения Арктики: партнеры и оппоненты..... | 39 |
| 2.5 Военные интересы РФ в Арктике..... | 43 |
| Глава 3. Природные ресурсы и безопасность..... | 47 |
| 3.1 Природоресурсный потенциал Арктики и проблемы его сохранения..... | 47 |
| 3.2. Экологическая безопасность Арктики..... | 59 |
| Заключение..... | 70 |
| Список использованных источников..... | 74 |
| Приложение 1..... | 86 |

ВВЕДЕНИЕ

Интересы – одно из ключевых понятий в политике. Политический интерес включает в себя совокупность целей тех или иных политических деятелей, возникновение которых обусловлено субъективными или объективными потребностями, а его реализация предполагает последовательное осуществление ряда действий в сфере политики или государственного управления.

Являясь прибрежным государством, на протяжении всей истории освоения северного региона наша страна использовала его в своих интересах, закрепляя в национальных актах собственную компетенцию, а после и принадлежность пространств, опираясь на исторические факты открытия, исследования и освоения данных территорий. Первые упоминания о северных побережьях можно найти в государственных документах Древней Руси, начиная с XI века. В XVIII веке под руководством Академии наук начинается масштабное картографическое исследование северных морей. М.В. Ломоносов рассматривал Арктику и Северный Ледовитый океан в целом не только как кратчайший путь вдоль границ России к восточным соседям, но и как неотъемлемую и богатую природными ресурсами часть страны. В конце XIX — начале XX веков издаются новые нормативные акты, закрепляющие права России в Арктике. Начало XX века связано с увеличением числа приарктических стран и переходом «Арктической пятерки» к активной деятельности, характеризующейся односторонними действиями по юридическому закреплению статуса арктических территорий на национальном уровне — наступлением первого этапа Великого передела Арктики. Имея в виду многолетний опыт освоения северных широт, Россия далеко продвинулась и в закреплении своих прав в Арктике, что выразилось в четко сформулированной секторальной теории делимитации арктических пространств. Исходя из наличия особых прав в пределах своих исторических секторов, что на протяжении долгого времени реализуется не только *defacto*, но и находит соответствующее закрепление в специальном законодательстве на национальном уровне.

Открытие в Арктике богатейших запасов углеводородов и других природных ресурсов, возможность появления там новых глобальных торговых

маршрутов обусловили переоценку геополитического значения Арктики и привлекли к ней внимание многих влиятельных государств мира.

Первые шаги по возвращению в Арктику, во многом определившие современную стратегию, были предприняты Россией в конце 1990-х годов. РФ существенным образом продвинулась в последние годы с точки зрения детализации и организационно-правового оформления стратегии действий в Арктике. Стратегия отражает перспективы развития не только региона, но и страны в целом, поэтому от ее качества и полноты реализации зависит социально-экономическое и политическое перспективное развитие России. В наши дни Арктика является важнейшим регионом не только для Российской Федерации, но и для всего мира. Ее роль возрастает в связи с колоссальными запасами природных ископаемых и выгодным стратегическим положением. Не зря XXI в. иногда называют «веком Арктики»: именно в начале нового столетия определились основные перспективы освоения региона, а также появились инвестиционные ресурсы для реализации масштабных арктических программ. Интенсивное освоение выступает негативным фактором для арктической природы, которая и без того довольно хрупка, следствием чего является деградация арктических экосистем. Это обуславливает необходимость разработки и проведения разумной хозяйственной деятельности, тщательного изучения проблем, связанных с экологией, а также проведения политики, направленной на максимальное сохранение естественной среды обитания. Стоит понимать, что в одиночку обеспечить сохранение природных богатств уникального Арктического региона не способно ни одно государство. Поэтому так важно налаживать активный диалог между странами. Обнадёживает, что впервые в отечественной истории непростой процесс геополитического самоопределения государства происходит не в узком и закрытом кругу высшего руководства страны, а в достаточно открытой и честной форме, когда планируемые действия государства основываются на откровенном признании чрезвычайной сложности проблем, накопившихся в зоне Арктики.

Динамика развития международных отношений, столкновение интересов

ряда государств в этом регионе требуют обоснования исторического и правового.

Экономическое развитие государства, социальные приоритеты, возникшие экологические проблемы, сбережение ресурсного потенциала, разрешение возникающих конфликтов с другими государствами становятся важнейшими задачами для России в Арктике.

Актуальность темы обусловлена многими внутренними и внешними обстоятельствами. На данный момент международно-правовой статус Арктики окончательно не урегулирован. Действующее международное законодательство не признает особых прав приарктических стран. В сложившейся геополитической обстановке активизация усилий России по укреплению своих позиций в Арктике является весьма оправданной. Реальный ресурс РФ – длительная политико-дипломатическая борьба. Россия является крупнейшим арктическим государством и заинтересована в эффективном и рациональном освоении и развитии этого региона. Данное положение находит свое отражение в документах стратегического планирования.

Тема интересов РФ в Арктике раскрывается в работах советских и современных российских исследователей: С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, В.А. Егиазарова, О.А. Золотовой, И.А. Игнатъевой, Н.В. Кичигина, А.В. Кодоловой, О.С. Колбасова, И.О. Красновой, С.А. Липски, Е.И. Майоровой, Б.А. Молчанова, Н.Г. Нарышевой, В.В. Никишина, П.Г. Паламарчука, В.В. Петрова, М.В. Пономарева, Н.Т. Разгельдеева, О.А. Романовой, О.С. Ростуновой, П.В. Саваськова, Д.О. Сивакова, А.А. Соловьянова, Г.Н. Сосновченко, Л.А. Тимофеева, Т.Я. Хабриевой, Н.И. Хлуденевой и других.

Объектом исследования являются общественные отношения на территории Российской Федерации, относящейся к ее Арктической зоне их особенности, а также политико-правовые отношения, возникающие в Арктике между РФ и другими приарктическими государствами.

Предметом исследования выступают действующее международное, российское и зарубежное законодательство, а также иные нормативные акты в

рассматриваемой сфере, научная доктрина, практика применения законодательных положений.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в комплексном теоретическом осмыслении интересов РФ в Арктике, направленных на реализацию суверенитета, суверенных прав, способствованию достижению главных целей и стратегических приоритетов по решению основных задач государственной арктической политики.

Целью исследования является всеохватывающее изучение основных теоретических правовых положений по выявлению основных проблем, их решению и дальнейших путей совершенствования.

Указанная цель определяет следующие *задачи* исследования:

- доказать, что открытие и освоение арктических пространств Россией является достаточным титулом для распространения в них властных полномочий;
- показать практическую значимость региона для нашей страны;
- обозначить технологические, социальные, экологические, военно-политические проблемы северной территории;
- дать оценку современной стратегии РФ в Арктике и предложить пути ее совершенствования;
- подчеркнуть значимость дипломатических усилий приарктических государств для мирного и эффективного развития региона.

Научно-исследовательская работа состоит из трех глав. Первая глава «История освоения российской Арктики от первых землепроходцев до наших дней, территориальные притязания государств в арктическом регионе» посвящена анализу исторического пути исследования и развития Арктики нашими соотечественниками, а также присутствию других стран. Дается обзор международных документов правового регулирования. Во второй главе изучено современное положение арктического региона с точки зрения геополитики, рассмотрены направления деятельности нашего государства на поддержание паритета и создания благоприятных условий для защиты национальных интересов в Арктике. Представлено сравнительное исследование стратегии РФ и

стратегий других государств в данном регионе. В третьей главе дан анализ текущему состоянию ресурсного потенциала Арктики, вопросам экологической безопасности, рассматриваются варианты их сохранения и улучшения.

ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ ОСВОЕНИЯ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ ОТ ПЕРВЫХ ЗЕМЛЕПРОХОДЦЕВ ДО НАШИХ ДНЕЙ. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРИТЯЗАНИЯ ГОСУДАРСТВ В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ

Можно сказать, что древняя история Арктики еще не написана и не исследована в полном объеме, но точно известно, что на протяжении столетий основными странами, которые занимались освоением данного региона, выступали Канада и Россия. Поэтому история «покорения» Арктики писалась именно этими государствами, которые первые вышли к побережью Северного Ледовитого океана.

Первые упоминания о северных побережьях можно найти в государственных документах Древней Руси, начиная с XI века. Тогда определили границу между Русью и Норвегией по договору Ярослава Мудрого с норвежским королем Олафом, которой считался Лютенфиорд около Тромсэ¹.

К середине XII века новгородские люди шли далеко на север к берегам «Студеного моря», переходили Уральские горы, экономически и социокультурно осваивая открываемые земли.

В XV веке можно найти упоминания о первых плаваниях поморов и архангелогордцев на Грумант (Шпицберген).

В XVI веке Россия уже ведет торговлю с европейскими государствами через северные моря, для чего создаются пристани и таможни по берегам и устьям рек. В это же время формируется первая экспедиция по поиску морского пути в Китай, который мог открыть поистине широкие экономические горизонты. Тогда же русские землепроходцы осваивают северные реки: Обь, Енисей, Лену².

В начале XVII века Михаил Федорович делает заявление на претензии датских подданных норвежцев, что «Земля Лопская искони вечна наша Великого Государя Вотчина, а не Дацкого короля...», то есть закрепляется принадлежность России Кольского полуострова, что также подтверждается

¹ Михина И. Н. Международно-правовой режим морских пространств Арктики. автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Михина. М., 2003 г. С. 8.

² Паламарчук П. Г. Международно-правовой режим морей советского сектора Арктики / П. Г. Паламарчук // Международное право и международный порядок. М: ИГиП АН СССР, 1981. С. 111

многими другими историческими свидетельствами.

В 1649 г. происходит знаменательное событие: отряд С. Дежнева и Ф. Попова, совершая поход из реки Колымы до реки Анадырь, достигает восточной точки континента — нынешнего мыса Дежнева — и выходит в Тихий океан, впервые сумев обогнуть Азию с Востока.

В XVIII веке под руководством Академии наук начинается масштабное картографическое исследование северных морей, большую роль в котором сыграла Великая Северная экспедиция 1733–1743 гг. Первые идеи, связанные с осмыслением и оценкой значимости арктических пространств для государственного развития, принадлежат М.В. Ломоносову. Ученый пытается убедить власти в перспективности изучения и освоения российского Севера. Он рассматривает Арктику и Северный Ледовитый океан в целом не только как кратчайший путь вдоль границ России к восточным соседям, но и как неотъемлемую и богатую природными ресурсами часть страны³.

В дальнейшем его идеи реализуются в экспедиционных исследованиях морей Северного Ледовитого океана XIX века: экспедиция под началом П.Ф. Анжу описывает Новосибирские острова; экспедиция Ф.П. Врангеля и Ф.Ф. Матюшкина составила карту северного побережья от реки Колымы до острова Колючина, включая Медвежий острова (Ф.П. Врангель, основываясь на рассказах чукчей, предполагает о существовании земли к северу от мыса Якан — впоследствии остров Врангеля); экспедиция под руководством Ф.П. Литке составляет карты западного и южного берегов Новой земли и пролива Маточкин Шар; П.П. Крузенштерн в сентябре 1860 года проходит чрез пролив Карские Ворота в Карское море, докладывая, что оно свободно ото льда. В конце XIX — начале XX в. появляется острая необходимость в защите национальных интересов России в Арктике. С разделом мира и ростом научно-технических возможностей на российские северные территории активно посягают разные страны, иногда и весьма отдаленные от Арктики. Поэтому вопросы, связанные с изучением навигации в северных морях, созданием кораблей, способных преодолевать ледовые пространства, периодически обсуждаются в российском

³ Тимошенко А. И. Арктика далекая и близкая: исторические аспекты // Гуманитарные науки в Сибири. 2012. № 1. С.5.

правительстве. Новая волна усиленного изучения северных морей происходит в конце XIX века в связи с появлением мощных ледоколов, первый из которых, ледокол «Ермак», был построен в 1898 году по инициативе С.О. Макарова.

Стоит отметить полярную спасательную экспедицию под руководством лейтенанта Колчака (1903 год), которая была снаряжена Императорской Академией наук для выяснения судьбы пропавших без вести групп Э. В. Толля и А.А. Бирули, участвовавших в Русской полярной экспедиции 1900—1902 годов, и оказания им помощи. Семимесячная поисковая экспедиция со сложнейшим 90-дневным морским санно-шлюпочным походом была выполнена на пределе человеческих возможностей и без потерь⁴.

Помимо решения сугубо спасательных задач, экспедиция провела большую исследовательскую работу: были открыты и описаны неизвестные до того географические объекты, уточнены очертания линии берегов, внесены уточнения в характеристики льдообразования. Руководитель экспедиции лейтенант Императорского флота А.В. Колчак по итогам экспедиции стал четвёртым полярным путешественником, награждённым Константиновской медалью (после Ф. Нансена, Н. Норденшёльда и Н.Д. Юргенса).

Плавание по северным морям для Российского государства становится жизненной необходимостью после Русско-японской войны. Адмирал В.П. Верховский, рассуждая о причинах поражения русского флота на восточных рубежах, пишет в докладной записке морскому министру о необходимости предпринять конкретные меры к проведению большой исследовательской экспедиции по Северному морскому пути.

В начале XX века в области северных морей побывали несколько экспедиций российских исследователей. В 1912 году Брусиловым предпринята первая попытка сквозного прохода по Северному морскому пути с запада на восток. В этом же году Русанов В. А. предпринимает вторую попытку пройти по СМП. Но только в 1914–1915 гг. суда «Таймыр» и «Вайгач» в составе экспедиции Вилькицкого Б. А. впервые прошли за две навигации по СМП с востока на запад. В 1913 году экспедиция открыла Землю Императора Николая

⁴ Зырянов П. Н. Адмирал Колчак, верховный правитель России. — 4-е изд. — М.: Молодая гвардия, 2012. — 637 с. — (Жизнь замечательных людей: вып. 1356)

II (Северная земля), остров Цесаревича Алексея (Малый Таймыр)⁵.

Начиная с XV века Россия поднимает на официально-государственный уровень свои правопритязания на северные земли и моря. Царь Иван Грозный отвечает Англии отказом на ее требования о предоставлении исключительного права на торговлю в устьях северных рек. Михаил Федорович в 1648 году издает приказ о запрете иностранным судам заходить на реку Обь. Указ Петра I в 1704 году предоставляет монопольное право на добычу морского зверя у побережья и на островах Северного Ледовитого океана братьям Шафировым и князю Меншикову. В 1821 году Сенат издает Указ «О приведении в исполнение постановления о пределах плавания и о порядке приморских сношений вдоль берегов Восточной Сибири, Северо-Западной Америки и островов Алеутских, Курильских и прочих», согласно которому право торговли, китовой и рыбной ловли и всякой промышленности на островах, в портах и заливах и вообще по всему северо-западному побережью Америки..., а также по островам Алеутским и по всем берегам Сибири ... предоставляется в пользование единственно российским подданным»⁶.

Права России на северные моря и земли закрепляются в русско-шведских договорах 1806 и 1826 гг., Русско-американской конвенции 1824 г., Русско-английской конвенции 1825 г. Согласно Договору, заключенному между Россией и Североамериканскими Соединенными Штатами Америки в Вашингтоне 18 (30) апреля 1867 года «Об уступке Российских Североамериканских колоний» (Конвенция об уступке Аляски)⁷ обозначена граница, к востоку от которой все земли передавались Соединенным Штатам Америки, а к западу оставались без изменения под суверенитетом России. В результате США становятся арктическим государством.

В конце XIX — начале XX веков издаются новые нормативные акты, закрепляющие права России в Арктике. Одним из них является Инструкция для российских крейсеров при охране морских промыслов в Арктике 1893 г., которая исходит из того, что «под суверенитет России подпадают все заливы,

⁵ Тимошенко А. И. Советские инициативы в Арктике в 1920-е гг. (К вопросу о стратегической преемственности) // Гуманитарные науки в Сибири. 2010. № 2. С.49.

⁶ Международное право / под ред. А. Н. Вылегжанина. М.: Юрайт, Высшее образование, 2009. С. 188.

⁷ Сборник пограничных договоров, заключенных Россией с соседними государствами. СПб., 1891, С.299–303.

бухты, рейды «русского побережья» Северного Ледовитого океана» и все Белое море к югу от линий, соединяющих входные мысы⁸.

Однако особого внимания заслуживает тот факт, что, несмотря на огромные достижения России в области освоения Арктики, как в географическом, так и в юридическом плане, Канада первая в 1904 году юридически точно заявляет о пределах своих правовых притязаний в Арктике — о правах на арктический сектор, который впервые получает свое официальное закрепление на картах Министерства внутренних дел Канады («Исследования в Северной Канаде и прилегающих частях Гренландии и Аляски» (1904) и «Атлас Канады № 1. Территориальное устройство» (1906)). Границы Канадского сектора обозначены как государственные границы от оконечностей восточного и западного побережий страны по 60° и 141° меридианам до схождения на Северном полюсе⁹. После географического обозначения сектора на картах следуют заявления на правительственном уровне. Итоговым закреплением секторальных прав Канады в Арктике становится принятие Закона «О Северо-западных территориях»¹⁰.

В соответствии с Законом о Северо-Западном заповеднике 1906 г. (Northwest Game Act) в 1925 г. был создан заповедник Арктических островов. Его создание имеет не только природоохранные цели, но и подтверждение уже реализуемой юрисдикции Канады в ее арктическом секторе. Такой вывод можно сделать, проанализировав комментарии Министров и иных должностных лиц: «Мы спокойно и скромно пытаемся сохранить наше территориальное право», — отмечает министр природных ресурсов Канады К.Стюарт. «Создание этого Заповедника и его появление на наших картах ... служит для уведомления всего мира, что район между 60-м и 141-м меридианами, простирающийся непосредственно до полюса, находится во владении и занят Канадой», — пишет уполномоченный по Северо-Западным Территориям и провинции Юкон О.С.

⁸ Международно-правовая квалификация морских районов в качестве исторических вод (теория и практика государств) / под ред. Вылегжанина А. Н.; ИМИ МГИМО (У) МИД России. М.: МГИМО — Университет, 2012. С. 49.

⁹ Буник И. В. Международно-правовые основания регулирования Россией судоходства по Северному морскому пути: диссертация... кандидата юридических наук / И. В. Буник. М., 2007. С. 32.

¹⁰ The North-West Territories Act being Chapter 50, Revised Statutes of Canada, a 1886, as amended up to the first day of September, 1905, the date of the coming into force of The Saskatchewan Act; and as amended by the Statutes of Saskatchewan, 2010, c.28.

Финни. Этот заповедник «должен доказать утверждение нашего суверенитета на Севере», — утверждает заместитель министра иностранных дел Канады О.Д. Скелтон, особо указывая на законодательство о Заповеднике как «вытекающее из нормальной, активной надзорной деятельности»¹¹. Разрешение на деятельность в пределах Заповедника может быть выдано канадским уполномоченным по Северо-Западным территориям; при этом цель разрешаемой деятельности не может быть «несовместимой с интересами коренного населения» этих территорий¹².

В 1914 году во льдах Арктики погибает судно канадской экспедиции «Карлук». Его команда по льду добирается до острова Врангеля, где впоследствии были найдены следы их пребывания. Затем в заокеанских газетах появляются статьи «о пустующих и ничейных островах» вблизи российского арктического побережья. В 1916 году Циркулярной нотой Министерства иностранных дел с приложением в виде карты Россия извещает иностранные державы об отнесении земель, открытых Вилькицким Б.А., к территории Российской Империи. Обращает на себя внимание заключительная часть документа, в которой говорится: «Императорское правительство пользуется случаем, чтобы отметить, что оно считает также составляющими нераздельную часть империи острова Генриетта, Жанетта, Беннета, Геральда и Уединения, которые вместе с островами Новосибирскими, Врангеля и иными, расположенными близ азиатского побережья империи, составляют продолжение к северу континентальной платформы Сибири. Императорское правительство не сочло нужным включить в настоящую нотификацию острова: Новая Земля, Колгуев, Вайгач и иные различных размеров, расположенные близ европейского побережья империи, ввиду того, что их принадлежность к территории империи является общепризнанной в течение столетий»¹³. Фактически нота подводит итог под многовековой историей российских полярных исследований. Советское

¹¹ Constance D. Hunt. The Development and Decline of Northern Conservation Reserves // Arctic Land Use Issues, Nov. 1976.

¹² Михина И. Н. Международно-правовой режим морских пространств Арктики. автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Михина. М., 2003 г. С. 10.

¹³ Нота Министерства иностранных дел Российской империи 1916 г. // Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. Ч. III, вып. I. Акты советской дипломатии / сост. Ю. В. Ключников и А. В. Сабанин. М., 1928. С.331.

правительство с первых дней существования признавало Арктику областью своих стратегических и геополитических интересов. Без нее не мыслилась территориальная целостность огромной страны, находящейся одновременно на двух континентах, а Северный морской путь — самый короткий между западной и восточной оконечностями СССР. Кроме того, привлекают внимание властей уже известные и разнообразные природные ресурсы, в том числе минерально-сырьевые. Поэтому Совнарком РСФСР принимает в 1921 г. Декрет «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море». В нем объявляется право РСФСР на исключительную эксплуатацию рыбных и звериных угодий «в Белом море..., в Чешской губе... и в Северном Ледовитом океане — на протяжении берега, от государственной границы с Финляндией до северной оконечности Новой земли, вглубь — на расстоянии 12 морских миль от линии наибольшего отлива, как по материковому побережью, так и по побережью островов»¹⁴.

Президиум ЦИК СССР в апреле 1926 года принимает Постановление «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане», которое окончательно решает вопрос о составе российских арктических территорий. Данный акт подтверждает, что «все, как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова» в пределах обозначенного арктического сектора (а именно к северу от побережья Союза ССР до северного полюса в пределах между меридианом 32°04'35" восточной долготы и меридианом 168°49'30" западной долготы) являются «территорией Союза ССР»¹⁵.

Данный документ детально закрепляет права России в Арктике, что не оспаривается ни одним из иностранных государств. В этом акте вызывает вопросы термин «земли и острова», который в последующем по-разному толкуется правоведами. Одну из точек зрения высказал Е.А. Коровин, истолковав предложенную конструкцию, в том смысле, что речь идет о суверенитете государства в пределах обозначенного сектора над: островами,

¹⁴ Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море: декрет СНК РСФСР от 24.05.1921 г. // Известия ВЦИК. 1921, 2 июня. № 121.

¹⁵ Об объявлении территорий СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане: постановление Президиума ЦИК СССР от 1926 г. // Собрание законодательства СССР. 1926. № 32. Ст. 203.

ледовыми пространствами и морскими пространствами, свободными ото льда¹⁶. Еще более расширительно толкование было предложено Лахтиным, по мнению которого суверенитет каждого государства распространяется не только на наземные районы арктического сектора, но и на воздушное пространство¹⁷.

В начале XX века начинают проявлять активность и другие приарктические государства. Выше уже было сказано, что США становятся арктическим государством в 1867 году после приобретения Аляски. В начале XX века по примеру Канады Соединенные Штаты Америки на официальном уровне объявляют о поддержке секторальной теории и заявляют свои права на арктический сектор. Министр морского флота США в 1924 году отметил, что США принадлежат все необитаемые территории к северу от Аляски¹⁸. По мнению американского правоведа Д. Миллера правовой базой для установления арктического сектора США являются российско-английская конвенция 1825 г. и российско-американский договор 1867 г., в которых определены секторальные границы в Арктике. Другой американский юрист И. И. Хайд подчеркивал возможность применения к Арктике секторального принципа.

Дания фактически становится арктическим государством в 1933 г., когда Постоянная палата международного правосудия, рассмотрев датско-норвежский спор по поводу северо-восточной Гренландии, пришла к выводу, что суверенитет над всем островом признается за Данией. В итоге эта страна получила на тот момент большую часть спорного района континентального шельфа и рыболовной зоны, чем та, на которую она претендовала. Суд отметил, что в силу природных особенностей достаточно простой нотификации и контроля после открытия для признания датского суверенитета¹⁹.

Как видим, исторический опыт арктических государств различается своей продолжительностью из-за географических и политических причин. О каких-то глобальных достижениях в плане освоения или юридического закрепления своих

¹⁶ Тимченко Л. Quovadis, arcticum? // Международно-правовой режим Арктики и тенденции его развития. Харьков: Основа, 1996. С. 73–85.

¹⁷ Паламарчук П. Г. Международно-правовой режим морей советского сектора Арктики // Международное право и международный правопорядок. М.: ИГиП АН СССР, 1981. С. 112.

¹⁸ Барциц И. Н. О правовом статусе российского арктического сектора // Право и политика. 2000. № 12. С. 23.

¹⁹ Международное морское право: учебное пособие / С. А. Гуреев, И. В. Зенкин, Г. Г. Иванов; отв. ред. С. А. Гуреев. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 233–234.

прав в арктическом регионе США, Данией или Норвегией говорить сложно, ввиду недавнего их вступления в число «арктических игроков» XX века. Заслуги России, в свою очередь, состоят в открытии и освоении многих и многих арктических пространств, что сообразно международному праву того времени является достаточным титулом для распространения на них властных полномочий. В целом исторический опыт свидетельствует о том, что государственное управление в изучении своих северных территорий играет определяющую роль. Но в чем конкретно она выражается, что можно использовать в настоящее время, а от чего следует отказаться? По заданию властей осуществлялись экспедиционные исследования, контролировалась деятельность региональных властей, менялись модели государственного участия. Из истории видно, что практика реализации планов социально-экономического развития Арктики через систему государственных мероприятий и деятельности крупных производственных организаций комплексного типа может быть весьма эффективной в деле освоения северных районов. Вместе с тем важно критически оценивать и анализировать исторические факты.

В России, особенно в XX веке, государственная деятельность на северных территориях главным образом нацелена на индустриальное развитие. В это же время мало внимания уделяется экологическим и социальным процессам, в отличие от Канады, которая наряду с закреплением своих исключительных прав в арктическом регионе издает акт о создании особого полярного заповедника, преследующий в том числе природоохранные цели.

Имея в виду многолетний опыт освоения северных широт, Канада и Россия, а также другие приарктические государства продвинулись и в закреплении своих прав в Арктике, что выразилось в четко сформулированной секторальной теории делимитации арктических пространств. Являясь прибрежными государствами, они на протяжении всей истории освоения северного региона использовали этот регион в своих интересах, закрепляя в национальных актах собственную компетенцию, а после и принадлежность пространств, опираясь на исторические факты открытия, исследования и освоения данных территорий. Оба государства исходят из наличия особых прав

в пределах своих исторических секторов, что на протяжении долгого времени реализуется не только *defacto*, но и находит соответствующее закрепление в специальном законодательстве на национальном уровне.

Начало XX века связано с увеличением числа приарктических стран и переходом «Арктической пятерки» к активной деятельности, характеризующейся односторонними действиями по юридическому закреплению статуса арктических территорий на национальном уровне — наступлением первого этапа Великого передела Арктики. В годы «холодной войны» Советский Союз в интересах обеспечения национальной безопасности пошел по пути фактического закрытия арктического сектора страны для любой деятельности западных государств, находящейся вне его полного контроля. С распадом СССР и появлением нового субъекта международных отношений — суверенной Российской Федерации, превратившейся в одно из современных капиталистических государств мира, причины военно-политического противостояния в Арктике периода «холодной войны» сошли на нет.

Открытие в Арктике богатейших запасов углеводородов и других природных ресурсов, возможность появления там новых глобальных торговых маршрутов обусловили переоценку геополитического значения Арктики и привлекли к ней внимание многих влиятельных государств мира.

Приверженность России секторальному подходу к разделу Арктики и жесткая трактовка режима внутри ее арктического сектора могли оказаться недостаточными для обеспечения ее национальных интересов в новых условиях. В 1997 г. Российская Федерация присоединилась к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., участниками которой являются все арктические государства, за исключением США.

В соответствии с Конвенцией 1982 г. все прибрежные арктические государства, включая Россию, распространили свою юрисдикцию на арктический шельф и эксклюзивную экономическую зону в Северном Ледовитом океане шириной 200 морских миль, разделив между собой в рамках этих зон природные богатства Арктики. Более того, Конвенция дает им право претендовать на дальнейшее расширение шельфа до 350 морских миль, если они

докажут, что подводный хребет Ломоносова — продолжение их континентальных платформ. Соединённые Штаты, вторично отказавшись присоединиться к Конвенции, оставили за собой право не ограничивать ширину своего шельфа в Северном Ледовитом океане. Тем не менее, поставив свою подпись под Иллулисатской декларацией пяти прибрежных арктических государств 2008 года, США согласились действовать в Арктике на основе существующего международного права и стремиться к мирному решению всех возможных пересекающихся притязаний на континентальный шельф.

Страны-члены «арктической пятерки», включая Россию, считают нынешний формат деятельности Арктического совета оптимальным, а существующую международно-правовую базу достаточной для решения любых спорных вопросов.

В 2014 году на заседании Совета Безопасности «О реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике» Владимиром Путиным замечено, что в Арктике «сконцентрированы практически все аспекты национальной безопасности: военно-политический, экономический, технологический, экологический и ресурсный». Согласно принятому плану «Развитие Арктики 2020» основными национальными интересами являются:

- применение Арктической зоны как стратегической ресурсной базы, гарантирующей решение задач социально-экономического развития страны;
- сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества;
- охрана уникальных экологических систем Арктики;
- использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации РФ в Арктике.

На расширение шельфа до 350 морских миль претендуют Россия, Канада и Дания (в лице Гренландии). Решение по этому вопросу уполномочена

принимать Комиссия ООН по границам континентального шельфа, куда претенденты должны представить свои заявки и соответствующие доказательства. Россия сделала это и в настоящее время занимается сбором доказательств.

За пределами зон юрисдикции прибрежных арктических государств в Арктике могут возникнуть пространства, которые станут общим достоянием человечества. Пока преждевременно рассуждать о границах этих пространств, так как решения по указанным вопросам не приняты.

В чем еще заключается ценность «ледяного» региона для нашей страны, каким образом он оказывает влияние на жизнь государства, какие военно-политические, экологические, технологические и социальные вопросы стоят перед северной территорией.

Арктическая зона Российской Федерации имеет площадь около 9 млн. км², здесь проживает более 2,5 млн. человек, что составляет менее 2% населения страны и около 40% населения всей Арктики. При этом в АЗРФ создается 12-15% ВВП страны, обеспечивается около четверти экспорта России.

Касаясь значения Арктики для России, Н. П. Патрушев (секретарь СБ) отметил, что «для Российской Федерации данный регион является важнейшей ресурсной базой. Он обеспечивает около 11% национального дохода России. Здесь создается 22% объема общероссийского экспорта, добывается и производится более 90% никеля и кобальта, 60% меди, 100% барита и апатитового концентрата. Здесь разведано почти 30% мировых запасов нефти и газа, кроме того, комплекс морского промышленного рыболовства производит около 15% общих объемов рыбной продукции страны и других водных биологических ресурсов»²⁰.

На данный момент международно-правовой статус Арктики окончательно не урегулирован. В отличие от сухопутных участков побережья и островов, арктический шельф, простирающийся до Северного полюса, не принадлежит ни одному из государств. На него претендуют Россия, Норвегия, Дания, Канада и США.

²⁰ <https://ria.ru/20160901/1475850293.html>

Существует два конкурирующих подхода к определению статуса арктических территорий. С одной стороны, они могут рассматриваться как открытое море. С другой - как особый вид государственной территории прилегающих стран, так как Северный Ледовитый океан в своей значительной части представляет ледяную поверхность.

Согласно второй точке зрения, приарктические государства в силу своего географического положения и исторических причин заявляют особые, преимущественные права на так называемые арктические сектора. Под этим термином понимают пространство, основанием которого служит побережье страны, а боковыми линиями - меридианы от Северного полюса до восточной и западной границ этого государства. Площадь арктического сектора РФ, определяемого согласно данному подходу, составляет около 9 млн кв. км, из которых 6,8 кв. км - морская акватория Северного Ледовитого океана.

Действующее международное законодательство, однако, не признает особых прав приарктических стран. Согласно Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.; ратифицирована РФ в 1997 г.), полный суверенитет прибрежного государства охватывает только 12-мильную зону прибрежных территориальных вод. Частичный суверенитет распространяется на 200-мильную исключительную экономическую зону. В случае отказа от утверждения секторального разделения Арктики Россия теряет суверенные права на 1,7 млн кв. км своего арктического сектора.

Согласно ст. 77 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. прибрежные государства также имеют суверенные права (в частности, на разработку природных ресурсов) в области своего континентального шельфа. При этом согласно ст. 76, континентальный шельф прибрежного государства включает морское дно и недра "на всем протяжении естественного продолжения" под водой сухопутной территории государства, вплоть до внешней границы окраины материка.

В 2001 г. Россия впервые направила в Комиссию ООН по границам континентального шельфа представление о расширении своих внешних границ по арктическому шельфу. Основанием послужили исследования рельефа

морского дна, в ходе которых выяснилось, что подводные хребты Ломоносова и Менделеева, проходящие по дну Северного Ледовитого океана, являются продолжением Сибирской континентальной платформы. Первая заявка была отклонена, однако в августе 2015 г. была подана новая, дополненная результатами последних исследований. Ее презентация в ООН состоялась 9 февраля 2016 г., процесс рассмотрения заявки может занять до 5 лет. В случае ее одобрения площадь российского континентального шельфа увеличится на 1,2 млн кв. км.

Работа по подготовке материалов для новой заявки РФ на расширение континентального шельфа в Северном Ледовитом океане проводилась более 10 лет. Для подготовки заявки Россия провела масштабные геолого-геофизические исследования в Северном Ледовитом океане для изучения геологической природы поднятия хребтов Менделеева и Ломоносова, батиметрическую съемку и сейсмические исследования

В 2010 году Россия достигла договоренностей с Норвегией о делимитации морских пространств в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Юридически компромисс был закреплён в российско-норвежском договоре от 15 сентября 2010 после встречи Президента России Д.А. Медведева и премьер-министра Норвегии Й. Столтенберга в апреле 2010 года. Решено было поделить «примерно поровну» спорный участок в Баренцевом море.

Подготовка договора не освещалась широко в СМИ, и многие эксперты не были привлечены к его разработке. Однако официальные лица РФ и ряд СМИ подчеркивали его положительные стороны уже после подписания. Отмечалось, что соглашение создает правовые гарантии для освоения нефтегазовых ресурсов арктического континентального шельфа, а также открывает новые возможности для совместной деятельности с норвежцами в разведке и добыче углеводородов в сопредельных частях бывшего спорного района. Дополнительным аргументом было то, что Россия не имела таких развитых технологий бурения на глубине, которыми обладала Норвегия, это было выгодно.

Договор предусматривает, что каждое месторождение, пересекаемое линией разграничения, может эксплуатироваться исключительно совместно и

как единое целое. Такой подход позволит заранее и наиболее эффективно разрешать спорные вопросы.

С этим были согласны представители российского МИДа. Также в поддержку высказывались эксперты – сторонники, утверждающие, что соглашение выводит на новый этап сотрудничество в области рыболовства²¹. Немало экспертов усмотрели в договоре правовые неточности, порождающие в дальнейшем споры, для этого есть правовые, политические и экономические основания. По их мнению, делегация РФ пошла на неоправданные уступки. Это касается прежде всего проведения разграничительной линии. Принцип равноудаленности в южной части района разграничения оправдан. Но в центральной и северной частях моря вопрос решён в пользу Норвегии, так как меридианная линия отсчитывается от побережья архипелага Шпицберген со стороны Норвегии и от Земли Франца-Иосифа со стороны России, что прямо противоречит Договору о Шпицбергене 1920 года²².

По мнению заслуженного юриста РФ Г.М. Мелкова, есть только одна граница – восточная граница района действия Договора о Шпицбергене 1920 года. Внутри этой границы у Норвегии и России равные права на экономическую деятельность – и на суше Шпицбергена, и в территориальных водах Шпицбергена. Эта граница проходит по меридиану восточнее того, который обозначен в постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 года. В итоге после ратификации российско-норвежского договора от 15 сентября 2010-го Норвегия приобрела права на шельф восточнее Шпицбергена, которых у нее нет по Договору о Шпицбергене 1920 года, а Россия понесла ничем не обоснованные потери. Фактически Москва признала суверенитет Осло над шельфом западнее новой разграничительной линии. Российские эксперты предупреждали о том, что «следующим шагом Норвегии будет полный отказ от всех обязательств по договору 1920 года. А это в свою очередь нанесет не только огромный экономический ущерб России, но большой политический ущерб, так

²¹ Лукин Ю. Договор между Россией и Норвегией – шаг к мирному переделу морского пространства Арктики // Арктика и Север. – 2011. – №2.

²² Криворотов А. Неравный раздел пополам: к подписанию российско-норвежского договора о разграничении в Арктике // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. – 2011. – №2. – С. 62-91.

как может вызвать целую цепочку притязаний к России»²³.

Реальное применение Норвегией положений договора означает вытеснение российских рыбаков из района Шпицбергена как отходящего под юрисдикцию королевства. Любая экономическая и рыбопромысловая деятельность России в море вокруг Шпицбергена отныне становится возможной только при согласии Осло и с соблюдением национальных норм Норвегии по регулированию рыболовства. Демонстративное нарушение Договора о Шпицбергене с опорой на положения соглашения 2010 года о разграничении морских пространств произошло 28 сентября 2011 года, когда норвежская береговая охрана задержала в районе архипелага российский рыболовецкий траулер «Сапфир-2». Судно было принудительно отбуксировано в порт Тромсё, а капитан и судовладелец оштрафованы на 80 тысяч долларов.

Договор 2010 года фактически закрепил право Норвегии на «рыбоохранную зону» у Шпицбергена, что оборачивается для российских рыбопромышленников ежегодными потерями в 15–20 миллиардов рублей. В открытом письме российских рыбопромышленников Президенту РФ говорилось, что «игнорирование... важнейших положений и интересов отечественного рыболовства в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане при разграничении морских пространств не только повлечет потери в вылове не менее 50–60 процентов, но и вызовет значительные социально-экономические потрясения прибрежного населения этого района России». Договор 2010 года имеет ряд негативных последствий, так как месторождения Норвегии истощаются, она активизировала свои усилия в обретенной акватории Баренцева моря. При этом интерес к российскому Штокмановскому проекту угас. В то же время Россия не сможет на равных вести добычу в смежных с Норвегией месторождениях, поскольку не обладает необходимыми технологиями.

Непростая ситуация сложилась и с пребыванием россиян на Шпицбергене. Нарушая положения Парижского договора о Шпицбергене, Норвегия продолжает создавать помехи международной хозяйственной деятельности и на самом архипелаге, и на его шельфе. Согласно договору 2010 года за Норвегией

²³ Зиланов В. Россия теряет Арктику. М.: «Издательство Алгоритм», 2013. С. 258

признается суверенитет над архипелагом на тех условиях, что остальные участники договора и присоединившиеся к нему государства имеют право на разработку ресурсов Шпицбергена и его территориальных вод (статья 1)²⁴. Отсюда следует, что признание этих прав распространяется также на континентальный шельф и исключительную экономическую зону Шпицбергена.

Парижский договор не является частью внутреннего норвежского законодательства. Это означает, что Норвегия не вправе изменить документ без согласия всех его участников, а внутреннее норвежское законодательство не может противоречить закреплённому международно-правовому статусу Шпицбергена. При этом некоторые норвежские законы устанавливают такой правовой режим, по которому на шельфе архипелага объявлен суверенитет, как и на сухопутной территории самой Норвегии.

Экономические интересы Норвегии связаны с тем, что в случае начала добычи полезных ископаемых на шельфе иностранными компаниями внутреннее налоговое законодательство Норвегии предусматривает выплату компаниями 78 процентов от доходов, получаемых при разработке месторождений континентального шельфа этой страны, а по Парижскому договору экспортная пошлина на Шпицбергене не должна превышать одного процента от максимальной стоимости вывозимых полезных ископаемых в пределах 100 тысяч тонн, а свыше этого количества – идти в понижающемся соотношении²⁵.

По сути, Российско-норвежский договор 2010-го закрепляет отказ Норвегии от норм Парижского договора. Это обеспечивает Осло выгодные позиции, если Москва обратится в Международный суд. Уступчивость России подталкивает и другие государства к предъявлению претензий. Настойчивость Японии по поводу передачи ей двух Курильских островов заметно возросла как раз на фоне подписания соглашения о разграничении пространств Баренцева моря.

²⁴ Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, статья 1 [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/supplement/707>

²⁵ Талагаева Д.А. Позитивные и негативные черты современной норвежской социально-экономической модели// Право и управление XXI век. – 2013. – №3(28). – С.70

В связи с изменившимися обстоятельствами Россия вправе поставить под сомнение положения договора 2010 года и пересмотреть его, поскольку Норвегия неоднократно нарушала нормы Парижского договора. Ведь в 1920 году не было понятия шельфа, чем позже и воспользовалась Норвегия в толковании соглашения. Она приписывает себе права на шельф, вырывая упоминание о своих суверенных правах над Шпицбергенем из полного контекста договора. Можно попытаться обновить Парижский договор вместе со всеми участниками согласно новым условиям.

Но сомнительно, что Россию поддержат подписанты Парижского договора, поскольку ей и так приходится наибольшая доля углеводородных ресурсов Арктики. При этом многие государства заинтересованы сделать Северный морской путь международным²⁶.

Реальный ресурс Москвы в сложившихся обстоятельствах – длительная политико-дипломатическая борьба.

В октябре 2014 г. была завершена последняя экспедиция в Арктику - геолого-геофизические исследования в районе котловин Подводников и Амундсена - за пределами 200 миль. В августе 2015 г. российская заявка была представлена в комиссию по границам континентального шельфа ООН.

²⁶ Конышев В., Сергунин А. Арктическое направление внешней политики России // Научно-аналитический журнал Обозреватель - Observer. – 2011. – Т.254. – №3. – С. 13-20

ГЛАВА 2. СОВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ АРКТИКИ

2.1 Эволюция российской стратегии в Арктике: объективные основы и приоритеты

Первые шаги по возвращению в Арктику, во многом определившие современную стратегию, были предприняты Россией в конце 1990-х годов. В 1997 году РФ ратифицирует Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года²⁷. Данный шаг послужил гарантией обеспечения интересов России, а также против выдвижения необоснованных территориальных претензий²⁸.

Почти сразу же после присоединения к Конвенции – 16 июня 1997 года – премьер-министром России В.С. Черномырдиным было подписано Постановление Правительства № 717 «О порядке утверждения перечня географических координат точек, определяющих линии внешних границ континентального шельфа Российской Федерации»²⁹.

Этот документ стал основой для подготовки первой российской заявки о расширении границ континентального шельфа в Арктике, поданной в Комиссию ООН в 2001 году. Необходимо отметить, что никакой особой срочности с обращением по этому вопросу не было. Для всех государств, присоединившихся к Конвенции ООН по морскому праву до 1999 года, был установлен предельный срок подачи соответствующей заявки в Комиссию по границам континентального шельфа вплоть до мая 2009 года. Норвегия, первой присоединившаяся в 1996 году к Конвенции, предприняла аналогичный шаг только в 2006 году и получила одобрение Комиссии в 2009 году. Канада и Дания, ставшие полноправными участниками Конвенции в 2003 и 2004 годах, вообще первоначально предполагали подготовить свои представления в Комиссию, соответственно, к 2013 и 2014 годам³⁰. В качестве одной из гипотез, объясняющих выбор момента для подачи российской заявки, иногда

²⁷ Данная конвенция вступила в силу 16 ноября 1994 года.

²⁸ Российские рыбаки и военные получают право // Коммерсантъ. № 217. 18.12.1996. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.komersant.ru/doc/245145>

²⁹ Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. N 717 «О порядке утверждения перечней географических координат точек, определяющих линии внешних границ континентального шельфа Российской Федерации». // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/11900727/#ixzz482jn1ok8>

³⁰ Гудеев П.А. Арктическая политика России: старые ошибки и новые возможности // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mir-politika.ru/3512-arkticheskaya-politika-rossii-starye-oshibki-i-novye-vozmozhnosti.html>

высказывается мнение о его связи с присутствием в то время среди членов Комиссии по границам континентального шельфа российского представителя, что воспринималось как достаточная гарантия успеха.

Такие действия РФ можно расценить с негативной стороны, ведь она не только не достигла желаемого результата, но и нарушила хрупкое равновесие, долгие годы сохранявшееся в отношении исторически сложившегося особого правового режима арктических пространств. «Российская заявка 2001 года привела к тому, - полагает П.А. Гудеев, - что другие арктические государства были фактически лишены возможности выбора каких-либо иных возможных вариантов, кроме как проведения линии разграничения между континентальным шельфом и Международным районом морского дна. Такой сценарий предполагает дополнительный уровень интернационализации центральной части Арктики в интересах всего мирового сообщества»³¹.

Российская заявка 2001 года была оставлена Комиссией ООН без утверждения, основанием послужила недостаточность приведенных в ней доказательств. С этого времени РФ пытается найти в арктических льдах более убедительные доказательства своих претензий. Однако даже у самих российских ученых имеются разные точки зрения на то, как продвигается «процесс доказывания обоснования» границ нашего шельфа.

Все причины и факторы, которые обуславливают резкое возрастание значимости Арктики и, соответственно, обострение геополитического соперничества, с российской точки зрения можно свести к основным четырем. «Во-первых, это сохраняющийся в настоящее время юридически неопределенный статус национальных границ в регионе. Во-вторых, богатство находящихся в его недрах ресурсов. В-третьих, стратегическое значение транспортных артерий арктического региона»³². Гораздо реже внимание акцентируется еще на одном факторе, который, особенно в последние годы, становится определяющим при выработке арктической стратегии России. Им является нарастающее ощущение опасности в связи с «открывающимися»

³¹ Гудеев П.А. Арктическая политика России: старые ошибки и новые возможности // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mir-politika.ru/3512-arkticheskaya-politika-rossii-starye-oshibki-i-novye-vozmozhnosti.html>

³² Арктика и геостратегия России по ее освоению // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.km.ru/spetsproekty/2012/06/26/strategii-razvitiya-rossii/arktika-i-geostrategiya-rossii-po-ee-osvoeniyu>

северными границами³³.

Первые три фактора определяющие, по мнению российских наблюдателей, арктическую стратегию и политику России на протяжении 2001 – 2010 годов. В этот период РФ выдвигала «вопросы международного сотрудничества на передний план официальных и общественных дискуссий, оставляя вопросы безопасности во многом за рамками переговорного процесса»³⁴. «Однако изменившаяся политика Запада в отношении России привела к тому, что задачи международного сотрудничества всё больше уступают место задачам обеспечения национальных интересов РФ всеми инструментами государства – военными, военно-политическими, дипломатическими, экономическими и юридическими»³⁵.

16 сентября 2008 года на выездном совещании Совета безопасности РФ на самой северной заставе пограничной службы ФСБ РФ «Нагурская» на Земле Франца-Иосифа был принят документ «О защите национальных интересов Российской Федерации в Арктике», а затем произошло утверждение 18 сентября 2008 года Президентом России Д.А. Медведевым «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»³⁶, а также плана мероприятий, направленных на их реализацию, подписанного Председателем Правительства РФ В.В. Путиным 13 апреля 2009 года. В числе прочего данный документ указывал на необходимость подготовки армейских подразделений для действий в арктических условиях, усиления пограничных войск и создания береговой охраны в Арктике, «способных обеспечить военную безопасность в различных условиях военно-политической обстановки»³⁷.

³³ Российская стратегия в Арктике. Успешный маневр в условиях холодеющих отношений с зарубежными партнерами // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cprk.ru/ru/comments/rossiyskaya-strategiya-v-arktike>

³⁴ Российская стратегия в Арктике. Успешный маневр в условиях холодеющих отношений с зарубежными партнерами // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cprk.ru/ru/comments/rossiyskaya-strategiya-v-arktike>

³⁵ Российская стратегия в Арктике. Успешный маневр в условиях холодеющих отношений с зарубежными партнерами // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cprk.ru/ru/comments/rossiyskaya-strategiya-v-arktike>

³⁶ Об Основах государственной политики России в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/media/files/A4qP6brLNJ175I40U0K46x4SsKRHGfUO.pdf>

³⁷ Об Основах государственной политики России в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/media/files/A4qP6brLNJ175I40U0K46x4SsKRHGfUO.pdf>

Эти шаги РФ закрепили наметившийся сдвиг в арктической геополитике. Наглядным свидетельством этого стали весьма поспешные разработка и принятие в течение 2008 – 2012 годов индивидуальных стратегий действий в зоне Арктики большинством арктических и неарктических государств³⁸.

³⁸ В мае 2008 года свою временную Стратегию арктической политики одобряет Дания (Arktisien Brydningstid. Forslag til Strategi for Aktiviteter Idet Arktiske Område. Namminersornerullutikoqrtussatudenrigsministeriet, Mai 2008); В 2009 году пересматривается и конкретизируется принятая ранее Стратегия Правительства Норвегии в отношении высокоширотного Севера (The Norwegian Government's High North Strategy. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2006; Nye Byggesteiner i Nord - Neste Trinn i Regjeringens Nordområde strategi. Oslo: Departemente, 2009);

в январе 2009 года Директива «Арктическая региональная политика США» подписывается президентом Соединенных Штатов (National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<http://georgewbushwhitehousearchives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html>);

В этом же году были одобрены Арктическая политика Исландии (Skarphedisson. Icelandic Perspectives on the Arctic. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.arcticfrontiers.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=182&Itemid=306&lang=en) и Стратегия в отношении северных районов правительства Канады (Canada's Northern Strategy. Our North, Our Heritage, Our Future. Published under the authority of the Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2009);

в 2010 году Стратегию политики в арктическом регионе принимает Финляндия (Finland's Strategy for the Arctic Region // Prime Minister's Office Publications. 2010. 8);

в 2011 году аналогичный документ был одобрен в Швеции. Целый ряд документов по вопросам арктической политики принимается различными органами Европейского Союза The European Union and the Arctic Region Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM (2008) 763 final. 20.11.2008. Brussels: Commission of the European Union, 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf).

2.2 Современная стратегия России в Арктике: конкретизация и формализация

Необходимо отметить, что РФ существенным образом продвинулась в последние годы с точки зрения детализации и организационно-правового оформления стратегии действий в Арктике. Приведу следующие аргументы в защиту своей позиции.

Во-первых, был разработан и утвержден целый ряд основополагающих документов, определяющих ключевые направления, стратегические и тактические ориентиры арктической политики государства. Одним из первых, появившихся в 2006 году, стала разработанная Министерством природных ресурсов России Единая государственная стратегия изучения и освоения нефтегазового потенциала континентальных шельфов России. Согласно этому документу, развитие нефтегазовых месторождений на шельфах в морях Северного Ледовитого океана становилось одним из главных приоритетов на период до 2020 года³⁹. За этим последовали: «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», утвержденные Президентом РФ 18 сентября 2008 года; «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», утвержденная Президентом РФ 8 февраля 2013 года; Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Постановлением Правительства РФ 21 апреля 2014 года; Указ Президента РФ от 2 мая 2014 года № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ № 228 от 14 марта 2015 года «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по вопросам развития Арктики» и Распоряжение № 431-р от 14 марта 2015 года «Об утверждении состава Государственной комиссии по вопросам развития Арктики». Наибольшей проработкой (по мнению российских

³⁹ МПР России совместно с заинтересованными ведомствами разработало проект стратегии изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа РФ и комплексный план действий по его реализации. Пресс-служба Министерства природных ресурсов и экологии РФ, 2006, 25 января // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=1525&pid=11>

специалистов) отличаются «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и на дальнейшую перспективу». В документе не только тщательно, в деталях прорисовываются основные направления деятельности государства в различных сферах развития Российской Арктики, но также выделяются этапы осуществления арктической политики России⁴⁰. 5 марта 2020 г. Указом Президента Российской Федерации от 05.03.2020 г. № 164 был принят новый стратегический документ «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года». В нём зафиксированы основные приоритеты развития, ничем не отличающиеся от положений предшественника («Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года»). Однако, интерес представляет анализ проведённых мероприятий до 2020 г. и их оценка. Так, к положительным моментам можно отнести: создание нормативно-правовой базы и необходимых организационных условий для защиты национальных интересов Российской Федерации в Арктике; создание условий для реализации на территории Арктической зоны Российской Федерации крупных экономических проектов начало работ по созданию комплексной инфраструктуры Северного морского пути, системы гидрометеорологического, гидрографического и навигационного обеспечения судоходства в его акватории, модернизации ледокольного флота; расширение применения особых режимов природопользования и охраны окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации; активизацию взаимовыгодного сотрудничества Российской Федерации с арктическими государствами на основе международного права; создание группировки войск (сил) общего назначения Вооруженных Сил Российской Федерации в Арктической зоне Российской Федерации, способной обеспечить военную безопасность в различных военно-политических условиях; создание активно функционирующей системы береговой охраны Федеральной службы безопасности Российской Федерации в Арктической зоне Российской Федерации. К проблемам же относятся: сокращение численности населения Арктической зоны Российской Федерации;

⁴⁰ Комлева Н.А. Эксперт: Арктические стратегии северных стран имеют много общего. Сравнительный анализ // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.diary.ru/~arkhangelskn/p159594629.htm>

низкий уровень развития социальной, транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктуры сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации, в том числе в местах традиционного проживания малочисленных народов; низкие темпы геологического изучения перспективных минерально-сырьевых центров Арктической зоны Российской Федерации; отсутствие системы государственной поддержки хозяйствующих субъектов, обеспечивающей снижение издержек и рисков при реализации экономических проектов в Арктической зоне Российской Федерации; несоблюдение сроков создания инфраструктуры Северного морского пути, строительства судов ледокольного, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов; низкие темпы создания наземных транспортных средств и авиационной техники для работы в природно-климатических условиях Арктики, развития отечественных технологий, необходимых для освоения Арктики; неготовность системы мониторинга окружающей среды, размещенной в Арктической зоне Российской Федерации, к экологическим вызовам⁴¹.

Существенные перемены, особенно в последние годы, затронули организационные механизмы, обеспечивающие разработку и реализацию российской стратегии в Арктике. С 2008 года основной межведомственной координационной площадкой, на которую возлагалась ответственность за арктическую стратегию, становится Совет безопасности РФ, возглавляемый лично В.В. Путиным. Все другие федеральные органы привлекаются к разработке и реализации политики на разных уровнях и в рамках своих компетенций. Расширение числа задач и увеличение субъектов реализации государственной политики в Арктике привели к появлению новой формы управленческих механизмов, каковой стала созданная в феврале 2015 года Государственная комиссия по развитию Арктики⁴². В состав комиссии входят представители профильных министерств, федеральных ведомств и агентств, органов законодательной власти, госкорпораций, частных компаний, субъектов

⁴¹ Указ Президента Российской Федерации от 05.03.2020 г. № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года». – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/45255>

⁴² О Государственной комиссии по вопросам развития Арктики // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/docs/17319>

Федерации, расположенных в Арктической зоне России, и общественных объединений (например, Ассоциации полярников)⁴³. Принципиально новым фактом является в этом случае вхождение в состав субъектов арктической политики государственных структур (госкорпораций) и частных бизнес-структур, не входящих в систему власти РФ, что, соответственно, повышает их лоббистский потенциал.

2.3 Современная стратегия России в Арктике: содержательные дефекты и проблемы практической реализации

Несмотря на значительные подвижки с точки зрения институционально-правового оформления стратегии действий РФ в Арктическом регионе, существует ряд обстоятельств, которые, к сожалению, вызывают сомнения в её эффективности, а некоторые положения даже в возможности их практической реализации.

Дефекты нормативно-правовых и институциональных основ. Во-первых, несмотря на предпринимаемые усилия, как отмечают многие российские эксперты (Нина Вейсалова), нормативная и организационная база российской политики в Арктике остается довольно слабой. Выступая на совместном заседании Президиума экспертного совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации и Государственной комиссии по вопросам развития Арктики 20 ноября 2015 года, председатель СФ В.И. Матвиенко отметила, что для правового регулирования Арктики характерен отраслевой подход и раздробленность регулирующего законодательства. «Это объективно препятствует решению многих важнейших вопросов - от утверждения принципов территориального подхода до стимулирования создания единой промышленно-транспортной инфраструктуры», — сказала она, подчеркнув необходимость принятия специального, системообразующего, межотраслевого, комплексного федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации»⁴⁴.

⁴³ Состав Государственной комиссии по вопросам развития Арктики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://arctic.gov.ru/d6061d00-d64b-e511-825f-10604b797c23>

⁴⁴ Обсуждается проект ФЗ «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://narfu.ru/aan/Encyclopedia_Arctic/law_project_nov2015.pdf

Еще более категоричным было мнение председателя Совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации В. Штырова. «Анализ показал, - отметил он, - что в настоящее время действует более 500 нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в Арктической зоне РФ. Этот, казалось бы, огромный массив документов, но он не создаёт надёжной законодательной основы для реализации целей и задач Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утверждённой Президентом России, и не создаёт механизмов для реализации государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утверждённой Правительством Российской Федерации»⁴⁵.

В последнее время все чаще звучат мнения о необходимости создания единого руководящего органа, подобного Министерству РФ по развитию Дальнего Востока, для успешного освоения Арктики в отсутствие государственного руководящего органа, отвечающего за развитие Арктики, и полноценного законодательства, отражающего как идейные основы арктической стратегии России, так и «дорожные карты» ее реализации, дальнейшее освоение Арктики обречено на пробуксовку⁴⁶.

Содержательные дефекты стратегии. Во-вторых, вызывает множество вопросов содержание российской арктической стратегии в том виде, как она представлена в основополагающих документах. К существенным недостаткам, по моему мнению, можно отнести предельную общность и расплывчатость формулировок целей, задач и мероприятий, необходимых для реализации целей.

Утвержденная в начале 2013 г. Президентом России В.В. Путиным «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», опирающаяся на «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020

⁴⁵ Обсуждается проект ФЗ «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://narfu.ru/aan/Encyclopedia_Arctic/law_project_nov2015.pdf

⁴⁶ Романюк Р., Родионова И. Стратегия развития Арктической зоны РФ может остаться нереализованной // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.expertnw.ru/news/2014-03-17/strategiya-razvitiya-arkticheskoy-zony-rf-mozhet-ostatsya-nerealizovan-noy#ad-image-0>

г. и дальнейшую перспективу», - считает, В.С. Мартьянов, - сохранила все родовые недостатки своего предшественника: декларативность и абстрактную риторику, то есть отсутствие четких целевых показателей планируемого развития»⁴⁷. При анализе документов трудно с ним не согласиться. Такие же недостатки можно выделить и в новых основах стратегического планирования «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года», которые были приняты Указом Президента Российской Федерации от 05.03.2020 г. № 164.

Наконец, российскую арктическую стратегию в ее нынешнем виде, полагают некоторые российские эксперты, характеризует отсутствие единого видения будущего Арктического региона, доктрины его развития⁴⁸. В своей работе по сопоставлению основных содержательных элементов официальных стратегий развития Арктики трех основных арктических стран – РФ, США и Канады – Д.П. Кондраль и Н.А. Морозов приходят к неутешительному выводу. Если стратегии США и Канады направлены на формирование и развитие внутреннего (социального) потенциала территорий, что ведет к сбалансированному социально-экономическому и политическому развитию, то российский вариант стратегического видения иной. Его характеризует желание не упустить возможность присутствовать в Арктике и использовать ресурсный потенциал региона (что по моему мнению вполне обосновано стратегическими интересами РФ), однако, кризисная ситуация в социально-экономической и политической сферах не позволяют уделять необходимого внимания социальному обустройству территорий, что имеет большое значение. Это приводит к формированию неблагоприятных условий «обживания» и определяет в целом малоэффективную систему государственного управления. «Существующая сегодня система, - приходят к заключению они, - не способна

⁴⁷ Мартьянов В.С. Переосмысливая Арктику: динамика российских приоритетов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2013. Том 13. Вып. 1. С. 86 – 87.

⁴⁸ Романюк Р., Родионова И. Стратегия развития Арктической зоны РФ может остаться нереализованной / [Электронный ресурс]. Режим доступа: [#ad-image-0](http://www.expertnw.ru/news/2014-03-17/strategiya-razvitiya-arkticheskoy-zony-rf-mozhet-ostatsya-nerealizovan-noy)

создавать полноценные перспективы развития территорий и имеет в основном показательное значение»⁴⁹.

Актуальной для РФ является Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. Стратегия определяет перспективы развития Арктики: «в частности, завершение гидрографических работ, обеспечение оформления, недопущение пространственных потерь и худших по сравнению с другими прибрежными арктическими государствами правовых условий деятельности России в Арктике, а также создание и развитие береговой охраны ФСБ РФ в Арктической зоне, создание комплексной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, развитие системы аварийно-спасательной готовности, разработку единой национальной системы мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды». Стратегия учитывает большое количество вопросов. В апреле 2019 г. Президент России В.В. Путин сообщил о планах принять новую стратегию развития российской Арктики до 2035 г. 7 мая 2020 г. проект Стратегии развития Арктики до 2035 г. был внесен в Правительство РФ. Стратегия отражает перспективы развития не только региона, но и страны в целом, поэтому от ее качества и полноты реализации зависит социально-экономическое и политическое перспективное развитие России.

Наряду с интересами России в Арктике реализуются интересы и других стран. У США Концепция развития Арктики изложена в Президентской директиве национальной безопасности 2009 г. Анализируя вышеупомянутые стратегии России и США по освоению Арктики, следует выделить схожие и отличительные стороны, которые определяют, в конечном счете, качество данных стратегий и возможность их реализации на практике.

Анализ стратегий позволяет определить стратегию США как стратегию с региональным принципом рассмотрения Арктики и формирования политики в данном регионе. Структуризация вопросов перед их фиксацией позволили США четко осознавать значение каждой из групп вопросов для будущего страны. Следует отметить, что стратегия не только определяет ключевые проблемы,

⁴⁹ Кондраль Д.П., Морозов Н.А. Стратегическое планирование процессов политического развития в Арктическом регионе России // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://politika.snauka.ru/2015/03/2756>

оперирует реальными документами, но и ссылается в рамках механизмов реализации на реальные политические институты и механизмы. Максимально конкретизирована (стратегический тип мышления: выбор оптимальных путей и поиск внутренних ресурсов самостоятельного развития территорий).

Стратегию России в Арктике следует определить как стратегию с географическим принципом рассмотрения перспектив развития региона, что нивелирует политико-управленческие механизмы ее реализации и может привести к негативным последствиям (стратегический тип мышления: поиск альтернативных ресурсов и подходов для внешнего доминирования в стратегической перспективе). Результаты сопоставления стратегий приведены в приложении в виде таблицы.⁵⁰

Проблемы практической реализации. Официальные документы, определяющие стратегические цели РФ в Арктике, предполагают, что к 2020 году этот регион должен превратиться в «ведущую стратегическую ресурсную базу РФ», но по состоянию на 14 февраля 2020 года этого так и не произошло. В 2013 году Минрегион внес в Правительство РФ проект госпрограммы по развитию российской части Арктики⁵¹. Дальнейшая работа в этом направлении практически сразу затормозилась: внесенные в Правительство РФ проект федерального закона об Арктической зоне РФ и Программа социально-экономического развития региона на 2014-2020 годы оказались заморожены.

Необходимо признать, что представления о ресурсном потенциале Арктики несколько преувеличены. Во-первых, оценки ресурсных запасов опираются в основном на предположения, до сих пор отсутствуют точные показатели и необходимые исследования. Во-вторых, в расчет берется гипотеза постоянного линейного роста их стоимости, на самом же деле, этот расчет может не оправдать себя, возникает множество рисков. В-третьих, крайне неблагоприятны и очень затратны условия освоения.

Не лучшим образом обстоят дела и с Северным морским путем. По прогнозам Минтранса России, ожидалось, что в ближайшее десятилетие объем

⁵⁰ См. Приложение 1

⁵¹ Кривошапко Ю. Госпрограмму развития Арктики внесли в правительство // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/11/19/arktika-site-anons.html>

грузопотоков по трассе СМП значительно увеличится: до 29 млн. тонн к 2016 году и до 63 млн. тонн к 2020 году. К 2015 - 2016 годам транзитные перевозки по СМП, предположительно, должны были возрасти до 5 млн. тонн, а в долгосрочной перспективе объём перевозок грузов по СМП планировалось довести до 60-80 млн. тонн в год⁵². Настоящим ударом по ожиданиям увеличения темпов стало резкое падение объемов, перевозимых по СМП грузов уже в 2014 году. Одной из главных причин стали не экономические санкции, введенные ЕС, но осознание азиатскими клиентами того, что «...издержки и риски этого маршрута навигации слишком высоки, пока Россия не инвестирует в обновление устаревшей инфраструктуры»⁵³. Отсутствует на сегодняшний день и международная нормативная база, которая позволила бы иностранным операторам планировать свое участие в «освоении» СМП. Без придания СМП статуса международного транспортного коридора, считает советник по вопросам транспортной политики постоянного представительства РФ в Европейском союзе Ю. Зворыкина, невозможно сделать арктическую трассу привлекательной для транзита⁵⁴.

Еще одной серьезной проблемой деятельности России в Арктике является обратная сторона ее масштабного и продолжительного присутствия: загрязнение окружающей среды. Сейчас российское Арктическое побережье считается одной из самых загрязненных в мире территорий. Территории Крайнего Севера использовались Советским Союзом для размещения военных баз и захоронения ядерных и химических отходов. «По самым скромным подсчетам, - как считают российские специалисты, - в прибрежной зоне Северного Ледовитого океана находится до 4 млн. тонн промышленного и строительного мусора, часть которого весьма токсична. На российских северных территориях брошено более 20 тысяч единиц техники и ежегодно происходит не

⁵² Pavel K. Baev. Russia's Arctic Aspirations. In: Arctic security matters. Edited by Juha Jokela. ISSUE. Report No 24. June 2015. Paris: EU Institute for Security Studies, 2015. P. 52; Trude Pettersen. Northern Sea Route traffic plummeted // Barents Observer. 16 December 2014. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://barentsobserver.com/en/arctic/2014/12/northern-sea-route-traffic-plummeted-16-12>.

⁵³ Pavel K. Baev. Russia's Arctic Aspirations. In: Arctic security matters. Edited by Juha Jokela. ISSUE. Report No 24. June 2015. Paris: EU Institute for Security Studies, 2015. P. 55; Trude Pettersen. Northern Sea Route traffic plummeted // Barents Observer. 16 December 2014. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://barentsobserver.com/en/arctic/2014/12/northern-sea-route-traffic-plummeted-16-12>.

⁵⁴ Севморпуть: транзит рухнул, внутренние перевозки выросли // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://regnum.ru/news/economy/2031020.html>

менее 20 тысяч разрывов трубопроводов, из которых в океан попадают десятки тысяч тонн нефти⁵⁵. С конца 1950-х и вплоть до 1991 года в российской Арктике - в Карском и Баренцевом морях – активно складировались контейнеры с отходами высокой, средней и низкой степени радиоактивности. Вклад СССР/России в морские захоронения токсичных радиоактивных отходов составляет более 50% от аналогичной активности всех остальных стран. Хотя существенной утечки радионуклидов из мест захоронения в окружающую среду не наблюдается, тем не менее, потенциальная экологическая опасность этих веществ будет сохраняться долгое время и увеличиваться по мере естественного разрушения контейнеров. Общие затраты на реабилитацию опасных объектов, по некоторым данным, составляют не менее 300 – 350 млн. евро⁵⁶.

2.4 Российская стратегия освоения Арктики: партнеры и оппоненты

Говоря о партнерах и оппонентах РФ в Арктике, показательным является тот факт, что в официальных документах, определяющих содержание арктической стратегии России, несмотря на настойчивые указания на необходимость защиты национальных интересов в этом регионе, а также важность международного сотрудничества, вообще отсутствуют конкретные определения как вероятных соперников, так и возможных партнеров. Источники угроз остаются в этих документах неопределенными, а в качестве возможных субъектов для налаживания взаимодействий в Арктике указываются абстрактные «приарктические государства» и «региональные организации».

По мнению некоторых отечественных экспертов (Сергей Балмасов и другие), в Арктике у РФ отсутствуют какие-либо партнеры и союзники. Следовательно, почти все участвующие в арктических делах государства и институты относятся российскими наблюдателями к числу если не противников, то, как минимум, «враждебных конкурентов»⁵⁷.

⁵⁵ Иноземцев В. Время собирать бочки // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=795#top-content

⁵⁶ Саркисов А.А., Антипов С.В., Высоцкий В.Л. Приоритетные проекты программы реабилитации Арктических морей от радиационно-опасных объектов и необходимость международного сотрудничества // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.iaea.org/OurWork/ST/NE/NEFW/Technical-Areas/WTS/CEG/documents/26th-IAEA-CEG-Plenary-Meeting/Paris_RUS_PDF/3.1_Arctic_Rehabilitation_Paper_Rus.pdf

⁵⁷ Стратегия развития Арктического пространства РФ // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://science.spbstu.ru/news/proshedshie-meropriyatiya/strategiya_razvitiya_arkticheskogo_prostranstva_rf/

-Таковыми, во-первых, являются арктические прибрежные государства: США, Канада, Дания и Норвегия. Очень острые противоречия имеют место быть между РФ и Норвегией⁵⁸.

Вторую группу соперников России в Арктике составляют субарктические государства, не имеющие выхода к Северному Ледовитому океану: Финляндия, Швеция, Исландия. За счет наращивания своей активности в международных организациях эти страны стремятся повысить свое влияние и оспорить статус Северного морского пути и Северо-Западного прохода.

Третью категорию оппонентов образуют неарктические государства, географически удаленные от региона: Китай, Республика Корея, Япония, Индия, Сингапур, Германия, Великобритания, Франция, Италия и Нидерланды. Они тоже пытаются влиять на арктическую политику, продвигая тезис об Арктике как «достоянии всего человечества», которым не могут распоряжаться только прибрежные государства⁵⁹. Ранее многие эксперты особенно выделяли в этой группе стран Китай, который проявлял высокую активность в Арктике. В последнее время Китай рассматривается, скорее, как союзник России в Арктике, а эксперты и российская пресса, отмечая интерес китайской стороны к Северному морскому пути, чаще обсуждают возможные направления сотрудничества между двумя странами по вопросам развития инфраструктуры Севморпути⁶⁰.

Показательным примером является дело «Arctic Sunrise»⁶¹ — уголовное дело, возбуждённое Следственным комитетом России (СК) против активистов экологической организации Гринпис, которые пытались проникнуть на российскую нефтедобывающую платформу в международных водах. По версии Гринпис, активисты пытались провести на нефтедобывающей платформе

⁵⁸ Королев В.И. Военно-морская деятельность России в Арктике // Труды научно-исследовательского отдела Института военной истории. Том 9. Книга 1. Обеспечение национальных интересов России в Арктике. Санкт-Петербург 2014. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pvkgb.ru/d/647158/d/obespechenie-nacionalnyh-interesov-v-arktike---kniga-1.pdf>

⁵⁹ Арктическое направление внешней политики России // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.bygeo.ru/geoliteratura/561-arkticheskoe-napravlenie-vneshnej-politiki-rossii.html>

⁶⁰ Значение Арктики для России и внешнеполитическая напряженность в регионе. Мониторинг федеральных СМИ: 4-9 августа 2014 года). 11 августа 2014 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.arctic-info.ru/FederalMonitoringMedia/Page/the-value-of-the-arctic-for-russia-and-foreign-policy-tension-in-the-region--federal-media-monitoring--august-4-9--2014>

⁶¹ The «Arctic Sunrise» case // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR_205_E.pdf

мирную акцию протеста против добычи нефти в Арктике в рамках программы «Защитим Арктику».

24 августа 2015 года Третейский суд в Гааге вынес вердикт, что действия российской стороны были нарушением статей Конвенции ООН по морскому праву.

Суть спора заключалась в следующем: Россия и Нидерланды являются участниками Конвенции ООН по морскому праву. Конвенция предусматривает гибкий механизм разрешения споров о ее применении и толковании. Государствам-участникам предоставлена возможность выбора одного из нескольких механизмов: Международный трибунал по морскому праву, Международный Суд ООН и арбитраж, формируемый в соответствии с приложениями VII и VIII к Конвенции (ст. 287 КМП). При подписании Конвенции в 1982 году СССР выбрал "комбинацию" арбитражей, предусмотренных приложениями VII ("Арбитраж") и VIII ("Специальный арбитраж") к КМП, но также признал "юрисдикцию Международного трибунала по морскому праву, предусмотренную статьей 292, в вопросах срочного освобождения задержанных судов и их экипажей". Нидерланды выбрали разбирательство в Международном Суде ООН. В ситуации, когда стороны спора выбрали различные механизмы разрешения споров, предусмотренных КМП, как в данном случае, пункт 5 статьи 287 КМП предусматривает разбирательство в арбитраже, предусмотренном приложением VII к Конвенции, если стороны не достигли иного соглашения, что и произошло в настоящем деле.

4 октября 2013 года, не получив ответа от Российской Федерации на свое требование об освобождении судна, Нидерланды инициировали арбитражное разбирательство против России в соответствии с приложением VII к Конвенции. По истечении установленного двухнедельного срока, предусмотренного приложением VII к КМП, 21 октября 2013 года Нидерланды обратились с заявлением о принятии Международным трибуналом по морскому праву временных мер в соответствии с пунктом 5 статьи 290 Конвенции. В частности, Нидерланды требовали немедленного освобождения судна и всех лиц, находившихся на борту, обеспечения им возможности покинуть территорию,

находящуюся под российской юрисдикцией, приостановления всех судебных и административных процедур в отношении судна и его экипажа, а также воздержания от иных действий, способных осложнить или расширить спор.

В Ноте от 22 октября 2013 года Посольство Российской Федерации в Берлине проинформировало Трибунал о том, что Российская Федерация не намеревается участвовать в разбирательстве, ссылаясь на заявление, сделанное при ратификации Конвенции 26 февраля 1997 года, о том, что Российская Федерация «не принимает предусмотренные в Конвенции процедуры урегулирования споров, ведущие к обязательным для сторон решениям, по спорам об осуществлении суверенных прав и юрисдикции». Исходя из этого российская сторона проинформировала Нидерланды и Международный трибунал по морскому праву о том, что «она не принимает процедуру арбитража по делу о судне «Арктик Санрайз», а также не намерена принимать участие в разбирательстве в Трибунале по вопросу о временных мерах».

6 ноября 2013 года в Трибунале состоялись слушания по вопросу о временных мерах, которые впервые в истории этого судебного учреждения прошли в отсутствие ответчика. Это обстоятельство придало слушаниям довольно своеобразный характер. С одной стороны, судьи были вынуждены довольствоваться заслушиванием позиции истцов и кратким опросом единственного свидетеля - юридического советника Гринписа Даниэля Симонса. С другой, представители Нидерландов вынуждены были уделить внимание вопросу о юрисдикции арбитража, поскольку от ее установления *prima facie* напрямую зависел и вопрос о применении временных мер.

"Гуманитарный" аспект рассматриваемого дела придал слушаниям особый драматизм. Арест и длительное заключение всех членов команды в течение 7 недель не только серьезно осложнили спор между Россией и Нидерландами, но и являлись, по мнению Нидерландов, серьезным нарушением права на свободу и личную неприкосновенность членов экипажа, гарантированного Международным пактом о гражданских и политических правах.

В мае 2019 года Россия и Нидерланды пришли к соглашению, по которому Россия в итоге выплатит «Гринпису» компенсаций на сумму 2,7 миллиона евро.

Четвертую категорию оппонентов РФ в Арктике составляют, прежде всего, ЕС и НАТО. Евросоюз и Китай рассматривается российскими специалистами в качестве «самого ярого сторонника интернационализации Арктики»⁶². Небольшие арктические государства (Дания, Норвегия) все чаще прибегают к помощи НАТО для защиты собственных интересов, ведь сами они не обладают возможностями напрямую противостоять России. Поскольку в НАТО состоят четыре из пяти активных стран, ведущих интенсивную арктическую политику (Дания, Канада, Норвегия, США), очевидно, что превращение этой организации в самостоятельного игрока, существенным образом ухудшает, с точки зрения РФ, расстановку сил в регионе⁶³. Непростая ситуация, выражающаяся в конкуренции, складывается у России и с членами Арктического Совета. Таким образом, можно заметить, что большинство российских экспертов приходят к единогласному выводу о том, что в Арктике «при любой конфигурации Россия окажется без надежных союзников»⁶⁴. И потому в процессе любых арктических переговоров «одним из главных аргументов будет наличие военной силы в регионе»⁶⁵.

2.5 Военные интересы РФ в Арктике

На расширенном заседании коллегии Министерства обороны России в декабре 2018 г. министр обороны С. Шойгу в докладе выделил следующие тенденции осложнения военнополитической обстановки, затрагивающие Арктический регион⁶⁶: с 2018 г. воссоздаётся второй оперативный флот ВМС США; с целью обеспечения переброски войск из США для их развёртывания в Европе принято решение о формировании к 2022 г. двух новых командований объединённого командования ОВС НАТО — «Атлантика» и объединённого

⁶² Стратегия России в Арктике // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://21russia.ru/news/science/2014-08-14/strategiya-rossii-arktike>

⁶³ Иванов С.М. Центр международной безопасности Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук. Проблемы освоения Арктики и национальная безопасность России // Право и безопасность № 1-2. 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://dpr.ru/pravo/pravo_40_19.pdf

⁶⁴ Арктическое направление внешней политики России // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.bygeo.ru/geoliteratura/561-arkticheskoe-napravlenie-vneshnej-politiki-rossii.html>

⁶⁵ Коновалов И.П. Не ходите без оружия в Арктику гулять // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://conjuncture.ru/arctic_25-10-2011/

⁶⁶ Заседание коллегии Министерства обороны. Владимир Путин принял участие в расширенном заседании коллегии Министерства обороны. 18.12.2018. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/59431>.

командования тыла; в Норвегии в 60 км от российской границы ведётся строительство новой РЛС, на её территории в 2018 г. удвоена численность дислоцированных подразделений американской морской пехоты; увеличивается количество учений, все чаще в них принимают участие не входящие в НАТО страны, в частности, Швеция и Финляндия; возрастает количество разведывательных полётов у границ России.

Командующий Северным флотом РФ Александр Моисеев на селекторном совещании в Минобороны сообщил, что в Арктике в 2019 г. продолжилось наращивание интенсивности и масштабов мероприятий оперативной и боевой подготовки вооружённых сил НАТО, общее количество которых увеличилось на 17%, разведывательность возросла на 15%. В ответ на усиление военной активности альянса в российской Арктике предпринимаются меры по укреплению национальной безопасности в Арктическом регионе по разным направлениям. На Северном флоте возросла интенсивность боеподготовки. За 2019 г. проведено 590 различных учений, в том числе 30 межвидовых и более 900 тренировок от стратегического до тактического уровня. Это позволило повысить уровень выучки личного состава более чем на 9%⁶⁷.

Правительство РФ разработало правила прохода иностранных военных кораблей по СМП в ответ на усиление военной активности стран-членов НАТО в российской арктической зоне и заявления США заблокировать Северный морской путь. Иностранные военные корабли теперь должны уведомить российскую сторону за 45 суток до прохода по Севморпути. При этом требуется сообщать название корабля, маршрут и сроки плавания, а также основные параметры плавсредства. Также понадобится указывать воинское звание и фамилию капитана. Кроме того, документ обяжет иностранные корабли и суда брать на борт российских лоцманов. В случае возникновения аварийной ситуации или осложнения ледовой обстановки российские ледоколы должны будут оказать им помощь⁶⁸.

Следует отметить, что практически заново выстроена базовая пограничная

⁶⁷ НАТО активно увеличивает боевую подготовку своих войск в Арктике. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://prosvet.press/2019/12/27/nato-aktivno-uvelichivaet-boevuyu-podg/>

⁶⁸ В России созданы правила прохода Севморпути иностранными кораблями. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gazeta.ru/army/2019/03/06/12226447.shtml>

инфраструктура на острове Котельном и Земле Франца-Иосифа (пограничная застава «Нагурское»). Минобороны России проводится серия мероприятий по обновлению корабельной группировки Северного флота, восстановлению сети военных аэродромов, системы противовоздушной обороны. Продолжает совершенствоваться деятельность Объединённого стратегического командования «Север», организуются мероприятия по оптимизации группировок войск, поставке новых образцов оружия и боевой техники, которые предназначены для обеспечения территориальной целостности России в Арктическом регионе, охраны природных ресурсов Заполярья, континентального шельфа и особой экономической зоны. Уделяется внимание развитию объектов военной инфраструктуры в Арктике (построено 590 объектов общей площадью более 720 тысяч кв. м)⁶⁹. Армией активно проводятся мероприятия по очистке арктических территорий от мусора. Уже несколько лет мусор в Арктике собирают специальные подразделения Минобороны — взводы экологической очистки. Очищали территории воинских частей, гарнизонов, военных полигонов Арктической зоны на архипелаге Новая Земля (в поселках Белушья Губа и Рогачево, Северный), архипелаге Новосибирские острова (на островах Котельный и Кильдин) и на других объектах в Арктической зоне Российской Федерации. С 2015 по 2017 год силами Министерства обороны в Арктической зоне собрано и вывезено более 16 тысяч тонн металлолома.

Всё это направлено на поддержание паритета и создание благоприятных условий для защиты национальных интересов в этом важном регионе.

Ввиду отсутствия очевидных поводов для конфликта, в настоящее время военные угрозы в Арктике оцениваются прибрежными государствами как относительно низкие. Одновременно усиливаются территориальные, ресурсные и военно-стратегические интересы ряда государств, что потенциально может привести к нарастанию конфликтного потенциала в регионе в среднесрочной и долгосрочной перспективе. В связи с этим все возникающие здесь проблемы

⁶⁹ Верховный Главнокомандующий Вооружёнными Силами России Владимир Путин принял участие в расширенном заседании Коллегии Минобороны. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12268217@egNews

должны решаться на основе сотрудничества и конструктивного взаимодействия.

Стоит признать, что военно-политическая обстановка в Арктике остается сложной и противоречивой. При этом надо отметить, что на сегодняшний день Арктика — это территория низкой политической напряженности и успешного развития многостороннего международного сотрудничества. В настоящее время уровень милитаризации Арктики не выходит за пределы разумной достаточности. Однако геополитическая ситуация в Арктическом регионе не может оставаться длительное время стабильной на фоне обострения международных отношений в мире.

Подводя итог, отмечу, что в сложившейся геополитической обстановке активизация усилий России по полноценному возвращению в Арктику является весьма оправданной. РФ является крупнейшим арктическим государством и заинтересована в эффективном и рациональном освоении и развитии этого региона.

ГЛАВА 3. ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ

3.1 Природоресурсный потенциал Арктики и проблемы его сохранения

В наши дни Арктика является важнейшим регионом не только для Российской Федерации, но и для всего мира. Ее роль возрастает в связи с колоссальными запасами природных ископаемых и выгодным стратегическим положением. Не зря XXI в. иногда называют «веком Арктики»: именно в начале нового столетия определились основные перспективы освоения региона, а также появились инвестиционные ресурсы для реализации масштабных арктических программ. Природные богатства, большие ресурсы нефти и газа, а также транзитные возможности делают контроль над этим регионом геополитическим приоритетом для многих современных государств⁷⁰.

Необходимо отметить, что интенсивное освоение выступает негативным фактором для арктической природы, которая и без того довольно хрупка, следствием чего является деградация арктических экосистем. Это обуславливает необходимость разработки и проведения разумной хозяйственной деятельности, тщательного изучения проблем, связанных с экологией, а также проведения политики, направленной на максимальное сохранение естественной среды обитания. В связи с этим для нашей страны, имеющей самое протяженное в мире арктическое побережье, сохранение и защита окружающей среды в Арктике является вопросом стратегической необходимости⁷¹.

Так, рассматривалось дело по иску архангельского межрайонного природоохранного прокурора о признании незаконными действий по установлению рекреационного сбора за пользование рекреационной инфраструктурой на территории национального парка «Кенозерский» компенсационного взноса за негативное воздействие на окружающую среду при пользовании автотранспортом, снегоходами, лодками с мотором на территории

⁷⁰ Мазур И.И. Арктика – точка бифуркации в развитии глобального мира // Соционауки. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.socionauki.ru/journal/articles/130860/>

⁷¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // Министерство иностранных дел Российской Федерации. – 12.05.2009. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents//asset_publisher/CptICkV6BZ29/content/id/294430

данного парка⁷². По мнению прокурора, установление указанного сбора ограничивает право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Архангельский областной суд, рассмотрев апелляционное представление прокурора, отметил, что установление рекреационного сбора за пользование рекреационной инфраструктурой на территории национального парка «Кенозерский» не нарушает конституционных прав личности, так как документ, устанавливающий такой сбор, не содержит запретов на передвижение, выбор места пребывания и жительства⁷³.

Данный подход суда обусловлен формальным отсутствием запрета на передвижение, выбор места пребывания и жительства на территории национального парка «Кенозерский». Тем не менее такой подход представляется правильным, поскольку национальные парки создаются для обеспечения права на благоприятную окружающую среду и относятся к особо охраняемым природным территориям федерального значения, в границах которых выделяются зоны сохранения природной среды в естественном состоянии, где запрещается осуществление любой не предусмотренной Федеральным законом от 10 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» деятельности, а также зоны, где ограничивается экономическая и иная деятельность в целях сохранения объектов природного и культурного наследия и их использования в рекреационных целях⁷⁴.

Таким образом, судебная практика показывает, что для достижения целей экологической безопасности должен использоваться подход, основанный на приоритетной защите права на благоприятную окружающую среду и безусловной обязанности публичных образований обеспечить реализацию данного права.

⁷² Апелляционное определение Архангельского областного суда от 25 февраля 2013 года № 33-1025. Справочная правовая система «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru>

⁷³ Апелляционное определение Архангельского областного суда от 25 февраля 2013 года № 33-1025. Справочная правовая система «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru>

⁷⁴ Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 10.03.1995 № 33-ФЗ, принят Государственной думой РФ 15 февраля 1995 года. Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024

Показательной ситуацией халатного исполнения своих служебных обязанностей является утечка дизельного топлива в Норильске 29 мая 2020 г, которая привела к экологической катастрофе. Это одна из крупнейших утечек нефтепродуктов в арктической зоне в истории, создающая угрозу для экосистемы Северного Ледовитого океана. В результате утечки более 21 тыс. тонн дизельного топлива разлились далеко за пределы промзоны, из них по предварительной оценке 6 тыс. тонн попали в грунт, и 15 тыс. тонн в реку Далдыкан, правый приток Амбарной, впадающей в крупное озеро Пясино (площадью 735 км² — 3-е по площади в Красноярском крае и 16-е в России), из которого вытекает река Пясино, впадающая в Карское море. К 3 июня, по данным Росприроднадзора, предельно допустимая концентрация вредных веществ в воде реки Амбарной превысила норму в десятки тысяч раз. Согласно мониторингу Росрыболовства, основная масса дизтоплива ушла дном под заградительными боами на реке Амбарной и сейчас уже находится в озере Пясино. По мнению руководителя программы по экологической ответственности бизнеса WWF России А. Книжникова, «...успешная локализация пятна не означает, что в озеро не попали загрязняющие вещества... Наиболее токсичные компоненты дизтоплива — легкая ароматика (бензол, толуол, этилбензол и ксилол) как раз и лучше всего растворяются в воде и никоим образом не могут быть собраны боами»⁷⁵. По оценке Greenpeace, разлив топлива в Норильске по масштабу ущерба для окружающей среды является самой крупной катастрофой в заполярной Арктике. По итогам прокурорских проверок по выяснению причин чрезвычайного происшествия, разработке мероприятий по ликвидации его последствий и оценке ущерба возбуждены три уголовных дела: по статье 250 УК РФ (загрязнение вод), по статье 246 УК РФ (нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ), по части 1 статьи 254 УК РФ (порча земли). Следственный комитет России возбудил уголовное дело по части 1 статьи 293 УК РФ (о халатности) из-за опоздания при информировании о разливе нефтепродуктов в Норильске.

⁷⁵ <https://1prime.ru/energy/20200602/831554798.html>

4 июня 2020 года арестован начальник котлотурбинного цеха ТЭЦ-3 АО «НТЭК» Вячеслав Старостин. Кроме того, силовики считают, что руководители НТЭК могли присваивать часть денег, предназначенных для ремонта и обслуживания резервуаров с топливом. Гендиректору НТЭК Сергею Липину объявили предостережение. Депутат Госдумы Александр Якубовский направил председателю Следственного комитета РФ Александру Бастрыкину обращение с просьбой отстранить Владимира Потанина от руководства «Норникелем» на период расследования. Органами прокуратуры ведется ежедневный мониторинг ситуации, проверочные мероприятия продолжаются. По поручению Президента Российской Федерации ситуация находится под особым контролем Генеральной прокуратуры Российской Федерации.⁷⁶

Здоровая экосистема, постоянное наличие минеральных ресурсов, сохранение уникальной флоры и фауны, предотвращение аварийных ситуаций в районе Северного морского пути, в местах разработки природных ресурсов на континентальном шельфе России являются исключительно важными задачами, решение которых зависит от скоординированной работы региональных властей российского Севера и федеральных органов государственной власти.

Негативные экологические процессы, протекающие в этом регионе, уже привели к серьезным последствиям, которые из-за природно-географических особенностей имеют высокую вероятность перерасти из региональных в глобальные.

В настоящее время в соответствии с Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) выделяют следующие основные проблемы Арктики⁷⁷.

Во-первых, следует обратить внимание на изменение климата и таяние арктических льдов. Согласно исследованиям, за последние 115 лет температура воздуха в Арктике поднялась до рекордно высоких показателей⁷⁸. Ученые предсказывают, что к 2030 г. арктический лед начнет полностью исчезать на

⁷⁶ Утечка дизельного топлива в Норильске — экологическая катастрофа, чрезвычайная ситуация федерального масштаба, произошедшая 29 мая 2020 года при разгерметизации бака с дизельным топливом на ТЭЦ-3 в городе Норильске.

⁷⁷ Свечников А.Л. Экологические проблемы Арктического региона // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: хрестоматия в 3 т. – М.: Аспект Пресс, 2013. – Т. 2. – С. 246.

⁷⁸ В Арктике зафиксирована самая высокая температура за 115 лет // Арктик-инфо. – 16.12.2015. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.arctic-info.ru/news/16-12-2015/varktike-zafiksirovana-samaa-visokaa-temperatyr-a-za-115-let>

летний период⁷⁹, а в дальнейшей перспективе Земля может полностью лишиться «ледяной арктической шапки». Это грозит не только сокращением площади вечной мерзлоты, что влияет на различные деформации газо- и нефтепроводов, городов, автомобильных, железных дорог, других технических сооружений и инфраструктуры, но может привести к повышению уровня морей и океанов вследствие таяния ледников, а также к изменению климата из-за возможности попадания в атмосферу активного метана и других газов.

Во-вторых, загрязнение вод северных морей стоками нефти и химическими соединениями, а также морским транспортом. Огромный вред экологии Арктики наносят аварийные ситуации на буровых скважинах и плавучих платформах – нефтегазовые фонтаны из скважин, возникающие при этом пожары, разрушение оборудования, ошибочные действия персонала, обрушение несущих конструкций и др., но самое опасное – это разливы топлива. Очистка водного пространства от нефти – задача сама по себе крайне сложная, а в условиях Арктики является просто невыполнимой: по оценкам ученых, при ликвидации аварийных разливов в арктических условиях удастся собрать лишь 10-15 % от разлитой нефти⁸⁰.

В-третьих, сокращение популяции арктических животных и изменение их среды обитания. В данном регионе очень высока численность птиц, и экологические проблемы в том числе связаны с «птичьими базарами» – необычными колониями пернатых, которые оказываются особо уязвимыми из-за судоходства, им требуется тщательная охрана, особенно во время гнездового периода. Помимо этого, постоянное сокращение площади ледяных покровов может негативно отразиться на численности арктических млекопитающих, которые вынуждены перебираться на побережье, где их кормовая база намного скуднее.

Экологическое загрязнение арктической зоны России началось еще с 1970-х гг., со времени освоения Северного морского пути. Негативное влияние на экологию оказали проводимые на архипелаге Новая Земля ядерные испытания,

⁷⁹ Угрозы Арктике // Гринпис России. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/campaigns/protect-the-arctic/threat-to-theArctic/>

⁸⁰ Угрозы Арктике // Гринпис России. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/campaigns/protect-the-arctic/threat-to-theArctic/>

химические комбинаты в Сибири, а также деятельность Северного и ледокольного флота России. Итогом такого отношения к арктической природе стало сильнейшее загрязнение северных морей, особенно Баренцева и Карского, прилегающих островов и портов. В арктической зоне России выделяют порядка 27 районов (11 – на суше, 16 – в морях и прибрежной зоне), получивших наименование «импактных», где антропогенное воздействие на природу уже привело к сильнейшей трансформации естественного геохимического фона, загрязнению атмосферы, деградации растительности и грунтов, повышенной заболеваемости населения⁸¹.

На современном этапе российские власти отчетливо понимают важность сохранения природы Арктики. В соответствии с «Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», принятыми в 2008 г., а также с «Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» к основным национальным интересам в этом регионе относится «сбережение уникальных экологических систем Арктики». Выделяются следующие меры: установление особых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды, включая мониторинг ее загрязнения; рекультивация природных ландшафтов; обеспечение химической безопасности, в первую очередь в местах компактного проживания населения⁸². «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» дополнены новым пунктом, а именно, развитием круизного, этнического, экологического и промышленного туризма⁸³.

Необходимо отметить, что наша страна активно сотрудничает с различными неправительственными экологическими организациями, в частности, с Всемирным фондом дикой природы (WWF), который реализует комплексный проект «Новое будущее для российской Арктики» (A New Future

⁸¹ Арктика: перспективы развития // Перспективы. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.perspektivy.info/book/arktika_perspektivy_razvitija_2009-04-24.htm

⁸² Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу // Правительство России. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/media/files/A4qP6brLNJ175I40U0K46x4SsKRHGfUO.pdf>

⁸³ Указ Президента Российской Федерации от 05.03.2020 г. № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года». – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/45255>

for the Russian Arctic) на территории нашей страны⁸⁴.

Однако таких мер явно недостаточно для обеспечения необходимого уровня экологической безопасности. Множество законов, нормативных актов, постановлений Правительства, приказов министерств, которые составляют природно-охранную нормативно-правовую базу, совсем не учитывают особенностей Арктики, что, в свою очередь, снижает эффективность системы по охране природной среды данного региона. Кроме того, в нашей стране отсутствует единая государственная система мониторинга в Арктике, хотя развитие такой системы на всей территории страны, включая мониторинг биотических и абиотических компонентов природной среды, является приоритетной задачей⁸⁵.

Стоит понимать, что в одиночку обеспечить сохранение природных богатств уникального Арктического региона не способно ни одно государство. Поэтому так важно налаживать активный диалог между странами. Международное сотрудничество стало развиваться особенно интенсивно с начала 1990-х гг. Правовую основу такой кооперации составляют различные договоры и конвенции, в частности Рамочная конвенция ООН об изменении климата (1992), Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству (1990), Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (2001) и др. Важнейшую роль играет созданный в 1996 г. Арктический совет (Arctic Council), который включает в себя восемь приарктических стран: Россию, США, Канаду, Данию, Исландию, Норвегию, Швецию и Финляндию. Его главной задачей является охрана окружающей среды региона, обеспечение устойчивого и динамичного развития как средства улучшения экономического, социального и культурного благосостояния народов Севера. Россия активно пользуется этой площадкой для углубления сотрудничества с другими странами.

Вместе с тем меры, предпринимаемые Российской Федерацией в области сохранения природы Арктики, не ограничиваются только участием в

⁸⁴ WWF в Арктике // WWF. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.wwf.ru/about/where_we_work/arctic/arctic

⁸⁵ Экологическая доктрина Российской Федерации // Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=133908>

Арктическом совете. Постоянно укрепляется двустороннее и многостороннее сотрудничество между Правительствами арктических государств. Например, с 25 апреля 2015 г. между приарктическими странами действует рамочный план сотрудничества в сфере предупреждения загрязнений морских районов Арктики нефтью в результате нефтегазовой деятельности и судоходства⁸⁶. Этот документ должен способствовать дальнейшему сотрудничеству в области обмена данными о состоянии экологической среды, а также совместного мониторинга по предупреждению дальнейшего загрязнения. Еще одним вариантом сотрудничества может быть заимствование Россией опыта своих соседей по Арктике, в частности США и Канады, в сфере охраны окружающей среды. Предоставив максимум полномочий по вопросам сохранения экологии субъектам государства, особенно муниципальным органам арктической зоны и усилив статус оценки воздействия на окружающую среду как процедуры, обязательной для всех видов хозяйственной деятельности, особенно намечаемой в данном регионе, Российская Федерация сможет проводить более эффективный мониторинг состояния природной среды в Арктике⁸⁷.

Следует признать, что почти все экологические проблемы, кроме трансграничного переноса в Арктику загрязняющих проблем из Юго-Восточной Азии, являются результатом советской и современной российской социально-экономической политики. Экологические вопросы имеют взаимосвязь с проблематичным состоянием экономики и социальной сферы арктических территорий.

До недавнего времени было принято связывать экологические проблемы некоторых территорий Арктики исключительно с промышленным освоением и осложнением экологической обстановки в различных частях Арктики только в связи с уровнем их вовлеченности в промышленный оборот, однако, если обратиться к истории освоения Арктики, индустриальные методы ведения хозяйства возникли задолго до промышленного освоения.

⁸⁶ О подписании рамочного плана сотрудничества в сфере предупреждения загрязнения морских районов Арктики // Правительство России. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/media/files/pjRl37A6Ef25450xXFbBws3tvNrnC0cY.pdf>

⁸⁷ Соловьянов А.А. О сохранении природной среды Арктической зоны Российской Федерации // Арктика. Экология и экономика. – 2011. – № 1. – С. 102-103.

Анализ истории позволяет сделать вывод о том, что как только в отраслях начинали применяться индустриальные методы хозяйственной деятельности, через некоторое время возникали проблемы с нормальным воспроизводством ландшафтной среды, служившей основанием для многовекового сосуществования человека и хрупкой арктической природы. Можно наблюдать прямую зависимость социально-экономического развития и связанной с ним экологической ситуации на территории с институциональной средой, которая создается в результате конкретной государственной политики⁸⁸.

Не преуменьшая важность острейших экологических проблем арктических территорий, тем не менее, актуальным звеном в решении всего комплекса накопившихся в Арктике проблем на перспективу следует признать вопросы организационно-правового оформления государственной арктической политики. Другое дело, что экологические проблемы должны найти адекватное отражение в основополагающих документах, закрепляющих приоритеты государственной политики в данном секторе. В данном контексте считаю весьма уместными предложения многих экспертов (А.В. Крутиков) о принятии отдельной программы, которая включала бы в себя экономическое и социальное развитие Арктической зоны, способствовала наиболее эффективному и комплексному решению вопросов безопасности.

Каким образом можно попытаться решить институциональными средствами противоречие между решением жизненно важной для России задачи промышленного и инфраструктурного освоения Арктики и не менее важной задачей обеспечения устойчивости чрезвычайно хрупкой и ранимой природной среды высокоширотных территорий?

Здесь нет универсального средства. Очевидно, необходим комплексный подход: от использования запретительных мер до применения природосберегающих технологий, причем не только в промышленном производстве, но и в других сферах жизнедеятельности на арктических территориях – от традиционных отраслей до общественного сектора экономики, представленного жилищнокоммунальным хозяйством, гражданским

⁸⁸Хабриева Т.Я., Капустин А.Я. О феномене арктического права в контексте правового развития России // Вестник Российской академии наук. 2015. № 5—6. С. 473.

строительством, транспортом и рекреационной деятельностью.

В наиболее заселенных частях Арктики, где сформировалась развитая сеть поселений, города и поселки стали наряду с промышленными предприятиями одними из главных источников загрязнения окружающей среды. Сейчас населенные пункты, где процесс внедрения экологически чистых технологий в коммунальном хозяйстве происходит медленнее, чем в промышленном секторе, становятся едва ли не главным источником загрязнения близлежащих территорий. К этому следует добавить теневую и очень интенсивную эксплуатацию биоресурсов, которая является одним из отрицательных атрибутов жизненного уклада некоторых представителей местных сообществ и временных сообществ в лице трудовых коллективов, осуществляющих производственную деятельность в вахтово-экспедиционном режиме. Попросту говоря, браконьерство приобрело масштабы, несущие прямую угрозу арктическому биоразнообразию. В тех местах, где сохранилось оленеводство, усугубляется проблема перевыпаса. Поскольку оленина является востребованным рыночным продуктом, олени пастбища вследствие сверхэксплуатации подвергаются необратимым изменениям, что ставит под вопрос будущее северного оленеводства в некоторых частях арктических территорий⁸⁹.

Надо признать, что в реальности государство обладает не таким уж разнообразным набором административных инструментов сохранения в надлежащем состоянии природного комплекса арктических территорий при одновременной активизации различных видов хозяйственной деятельности. И все же такие возможности имеются. Они обусловлены особенностями географического положения Арктики, ее природно-климатическими условиями, и эти возможности могут быть задействованы только применительно к территориям, расположенным в Арктике. Территории, непосредственно прилегающие к побережью арктических морей, являются объектом хозяйственной деятельности промышленных структур и аборигенного населения, но малопригодны для постоянного проживания в условиях стационарных поселений из-за чрезвычайно экстремальных природно-

⁸⁹ Олени, волки и эвенки: как оленеводы спасают стада от хищников и браконьеров [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://tass.ru/arktika-segodnya/4193268>

климатических условий.

Поэтому эти территории должны быть ареалом присутствия очень ограниченного контингента, представленного коренными жителями, исконно ведущими традиционный образ жизни, и работниками хозяйствующих субъектов, осуществляющих трудовую деятельность. На этих территориях должен действовать «мембранный» принцип нахождения лиц, осуществляющих трудовую деятельность вахтово-экспедиционным методом. Прибывая на территорию, эта категория лиц должна быть ограничена в возможностях перемещения по ней, кроме территориальных транзакций, связанных с производственной деятельностью. Другие виды перемещения и использования ресурсов территории, прежде всего биоресурсов и ландшафта, должны быть исключены. Считаю приведённые выше меры обоснованными и эффективными в сложившихся условиях.

Было бы наивным считать, с учетом колоссальной и малолюдной площади Арктического региона, что представители государственных природоохранных органов исключительно собственными силами могут обеспечивать эффективный контроль экологической обстановки, особенно в части поведения на территории конкретных лиц, осуществляющих трудовую деятельность в вахтовом режиме или прибывших с иными целями.

Здесь опять целесообразно использовать уникальные свойства арктических территорий. Прежде всего речь идет об активном привлечении к природоохранной деятельности представителей коренных народов Севера, осуществляющих здесь традиционную хозяйственную деятельность и ведущих традиционный образ жизни. Аборигенные сообщества являются таким же непременным атрибутом арктических территорий, как ландшафт.

Исключительно коренные жители выступают единственными квалифицированными пользователями арктического ландшафта, освоившими технологии неистощительного ландшафтного природопользования. Стоит отметить, что вопросы, связанные с коренными малочисленными народами Севера, имеют достаточно неплохую нормативно-правовую базу. Так, ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»

закрепляет основные права и гарантии их соблюдения, регулирует вопросы судебной защиты КМНС, а также регламентирует полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления⁹⁰. Федеральный закон от 20 июля 2000 г. N 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» имеет довольно узкую направленность, но отражает необходимые для КМНС вопросы организации и деятельности общин малочисленных народов, их взаимоотношения с органами государственной власти, устанавливается регламент деятельности общины⁹¹. Особый интерес представляет Федеральный закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" от 07.05.2001 N 49-ФЗ. В нем закреплены положения об образовании территорий традиционного природопользования, правовой режим таких территорий, охрана окружающей среды в пределах границ территорий традиционного природопользования (ст. 15 ФЗ регламентирует привлечение к охране лиц, относящимися к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов), также ФЗ N 49 регламентирует ответственность за нарушения⁹².

Сейчас практически все компании, осуществляющие производственную деятельность в арктических широтах, заявляют о приверженности самым строгим экологическим нормам и правилам, закрепленным не только в российском законодательстве, но и в международно-правовых актах. При этом заявленные руководством компаний принципы максимально бережного отношения к природной среде нередко нарушаются в ходе реализации конкретных промышленных проектов некоторыми сотрудниками подразделений компаний.

По моему мнению, одним из новых направлений сосуществования

⁹⁰ Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». <http://www.consultant.ru>

⁹¹ Федеральный закон от 20 июля 2000 г. N 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». <http://www.consultant.ru>

⁹² Федеральный закон от 07.05.2001 N 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» <http://www.consultant.ru>

промышленных структур и аборигенного населения должно стать активное включение представителей коренных народов Севера в природоохранную деятельность компаний. Именно коренные жители, особенно ведущие кочевой или полукочевой образ жизни и осуществляющие традиционную хозяйственную деятельность, по существу являются наиболее квалифицированными экспертами по состоянию родной для них ландшафтной среды. Они наиболее точно могут указать на негативные ландшафтные изменения, происходящие на территории их проживания. Кроме того, в условиях арктической пустыни только жители, ведущие кочевой или полукочевой образ жизни, могут обеспечивать регулярный контроль пребывания на их территории всего круга лиц, не являющихся постоянными жителями. Таким образом, необходимо наращивать практику финансирования за счет компаний с участием представителей аборигенного населения в природоохранной деятельности, вплоть до введения их в штат природоохранных подразделений компаний, выделения средств из корпоративных бюджетов на их подготовку в качестве квалифицированных специалистов в вопросах охраны окружающей среды.

Обнадёживает, что впервые в отечественной истории непростой процесс геополитического самоопределения государства происходит не в узком и закрытом кругу высшего руководства страны, а в достаточно открытой и честной форме, когда планируемые действия государства основываются на откровенном признании чрезвычайной сложности проблем, накопившихся в зоне Арктики. Это признание не исключает оптимистического сценария утверждения России как ведущей арктической державы XXI века.

3.2 Экологическая безопасность Арктики

Развитие транспортных связей и освоение больших запасов нефти в арктических районах обусловили первостепенное значение проблемы сохранения окружающей среды в акватории Северного ледовитого океана. По данным канадских ученых Вэлтона и Доналда, нефть, попавшая в воды арктических морей, может находиться там от двух до нескольких десятков лет ввиду ничтожной скорости ее химического и биологического разложения при

низких температурах⁹³. В северных районах Атлантики, куда вредные вещества выносятся течениями от берегов Европы и Америки, обнаружены морские районы, в которых загрязнение ртутью, нефтью, пестицидами превышает предельно допустимые концентрации в 10-60 раз⁹⁴.

Своевременны ли усиливать эксплуатационную деятельность в Арктике при условии отсутствия чёткого и структурированного международного регулирования? Если обратиться к историческому опыту Антарктиды, то ответ на этот вопрос – нет⁹⁵.

В рамках вопроса обеспечения экологической безопасности представляет интерес сравнение правовых режимов Арктики и Антарктики. Оба региона играют чрезвычайно важную роль в биосфере, за что их часто называют «ключевыми районами», подразумевая определяющее влияние на планетарный климат, глобальные геофизические и биологические процессы⁹⁶. В то же время по своим физикогеографическим и политико-правовым характеристикам, по истории открытия и освоения — это существенно отличающиеся пространства, основную часть Арктики составляет океан и шельф, а Антарктика — материк. Арктика окружена территориями государств и разделена на «сектора владения». Антарктика находится далеко от населенных пунктов и не связана с ними. Правовой режим Антарктики, напротив, можно отнести к интернациональному, наряду с открытым морем и космосом, в соответствии с «теорией интернациональных пространств», разработанной Дарреллом Менте в 1998 г. Существует «система договоров об Антарктике», в которой стороны отказались от любой основы для претензий на территориальный суверенитет, а на территориях судов и полярных баз действует право флага. В результате международно-правовой режим этих районов земного шара складывается в различных направлениях. В Антарктиде любая современная деятельность регулируется международным договором, вступившим в силу 23 июня 1961 г.,

⁹³ Legoult L. X. Notes for an adress on the Canadian Arctic Waters pollution prevention legislation. Law of the sea Institute, Kingston Rhode Island. 1988. 18 June.

⁹⁴ Алексеев Г. В., Иванов В. В. Естественная изменчивость характеристик климата северного полушария. СПб., 1990. С. 159.

⁹⁵ Лукин В. В. Геополитические интересы государств в Антарктике// Мировой океан на пороге XXI века. СПб., 1999. С. 59–84.

⁹⁶ Алексеев Г. В. Взаимодействия океана и атмосферы в полярных районах// Проблемы Арктики и Антарктики. СПб, 1998. С. 195.

провозгласившим Антарктиду природным заповедником, предназначенным для мирной и научной деятельности⁹⁷. Протокол 1991 г. к Договору об Антарктике об охране окружающей среды ввел 50-летний мораторий на любую практическую деятельность, связанную с разработкой минеральных ресурсов. Кроме указанных действуют еще три универсальных международных договора об охране окружающей среды и природных ресурсов Антарктиды 1980, 1982 и 1988 годов⁹⁸.

В Арктике наблюдается другая ситуация, гораздо более сложная. Несмотря на существование большого количества международных договоров, имеющих непосредственное отношение к предотвращению загрязнения морской среды, правильным будет утверждать, что межгосударственная юридическая система охраны окружающей среды Арктического региона находится еще в стадии становления.

Обеспечение экологической безопасности, как принцип международного права охраны окружающей среды, начинает складываться на рубеже веков. Элементами этого принципа можно считать обязанность государств осуществлять политическую и экономическую деятельность таким образом, чтобы обеспечить сохранение и поддержание адекватного состояния окружающей среды. Арктический бассейн как район обеспечения экологической безопасности отличается от других морских пространств и представляет собой специфический случай с уникальными особенностями с точки зрения правового регулирования. Во-первых, по причинам труднодоступности и чрезвычайно высокой ранимости региона, с точки зрения экологической, такая специфика характерна для всех морских пространств Заполярья, независимо от их принадлежности тому или иному приполярному государству. Во-вторых, к этому добавляются особенности различных правовых режимов приполярных стран. Это означает, что приарктические государства могут реализовывать свои полномочия не только в соответствии с международным правом, но и с учетом традиций, сложившихся в процессе завладения соответствующей территорией, и на базе национальных юридических норм, отражающих историю освоения

⁹⁷ Договор об Антарктике// Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 31.

⁹⁸ Высторобец Е. А. Атлас международного природоохранного сотрудничества. М.–Гаага, 2001. С. 41.

Арктики каждой из этих стран⁹⁹.

Отсутствие универсального (в крайнем случае — регионального) договора¹⁰⁰, определяющего международно-правовой режим Арктики, не дает государствам оснований для нерационального отношения к ресурсам региона, т.к. согласно принципу международного права, любое государство, эксплуатирующее природные богатства, обязано учитывать как имеющиеся, так и могущие возникнуть в будущем законные потребности других стран, принимать в случае необходимости меры по их сохранению и развитию.

Вклад каждого приполярного государства в дело охраны морской среды от загрязнения зависит от того, какое значение оно придает охране природы в пределах своей территории и какие меры принимает, поскольку загрязнение внутренних водоемов, почвы и атмосферы влияет на чистоту арктических вод.

В настоящее время регулирование предотвращения загрязнений морской среды в национальном законодательстве приарктических государств идет по двум направлениям¹⁰¹. Во-первых, принимаются нормы, ограничивающие или запрещающие преднамеренный сброс загрязняющих веществ, а также обязывающие капитана судна сообщать береговым властям обо всех разливах загрязняющих веществ. Во-вторых, вводятся стандарты, соответствующие международным, в отношении конструкций и оборудования судов и др., произвольное отступление от которых запрещается.

Если раньше экологическая политика формировалась преимущественно на национальном уровне (или координировалась на двусторонней основе), то в настоящее время резко увеличилась потребность в международном сотрудничестве, в создании всеобъемлющего режима охраны окружающей среды Арктики.

Арктическим Советом разработан План действий для предотвращения ущерба Арктике в случае аварий. План создаёт банк информации о происшествиях, определяет ответственных лиц в каждой из 8 приарктических

⁹⁹ Колодкин А. Л., Волосов М. Е. Основные особенности правового режима Арктики в современный период// Морское право и международное сотрудничество. 1990. С. 26.

¹⁰⁰ Перелет Р. А., Кукушкина А. В., Травников М. А. Проблемы обеспечения экологической безопасности и управляемости в Арктике// Российский ежегодник международного права. 2000. С. 153.

¹⁰¹ Гуцуляк В. Н. Актуальные проблемы современного международного морского права и тенденции его развития// Российский ежегодник международного права. 2000. С. 144.

стран и содержит требования к техническим средствам (аварийное оборудование, готовность средств обслуживания, процедуры уведомления, системы связи).

Риски загрязнения Арктического региона есть у каждой из 8 стран. План распределяет их по трём группам: 1) Риски, связанные с нефтегазоместорождениями (при разведке месторождений, при добыче, хранении, погрузке, при транспортировке); 2) Риски, связанные с иными опасными веществами (кроме нефти) — при добыче, хранении, транспортировке; 3) Риски, связанные с иной деятельностью в Арктике: при радиационном загрязнении от атомных электростанций, судовых двигателей; от последствий Второй мировой войны (минные заграждения, контейнеры с бактериологическим оружием); от химического производства; от гидротехнических сооружений и др.

Весь спектр рисков характерен только для РФ и США. Что касается первой группы риска, то она прослеживается у всей восьмёрки стран. Особенностью рисков Канады является эксплуатация нефтепровода в Норманне, Веллсе и цинковые шахты на побережье; в Финляндии — стальное производство и целлюлозно-бумажная промышленность в Tornio и Kemi-joku; в Исландии — химическое производство, а также риск извержения вулканов, сход лавин, землетрясения; в Норвегии — судоходство; в Швеции — химическое производство и горно-добывающая промышленность.

Для обеспечения экологической безопасности в регионе Правительства приарктических стран должны учитывать эти обстоятельства при разработке национальных программ и законов. В данном контексте логично посмотреть на положение дел в этой сфере в РФ — крупнейшей арктической державы.

Для создания условий безопасной деятельности государства в Арктике, кроме международного признания, требуется и правовая база. Законодательство должно отражать приоритетные задачи в Арктическом регионе, а именно: поддержание мира и безопасности в регионе; обеспечение установленного режима морских государственных границ РФ; выполнение обязательств РФ по обеспечению навигационной безопасности и свободы мореплавания; защиту и сохранение морской среды с учетом действующих международных соглашений.

Экологической безопасности Российской Арктики, как и арктическому региону в целом, на современном этапе угрожает: недостаточная изученность особенностей функционирования сложной технической системы нефтегазовых промыслов в экстремальных природных условиях Арктики; недостаточная изученность в навигационно-гидрографическом отношении районов Арктического шельфа, применительно к задачам обеспечения безопасности мореплавания; высокий уровень требований к экологической безопасности при эксплуатации нефтегазовых комплексов, находящихся в районах интенсивного судоходства и рыболовства. Проблема освоения континентального шельфа затрагивает общенациональные интересы России, а потому необходимо принятие Концепции рационального освоения природных ресурсов арктических морей и прилегающих районов суши.

Несмотря на значительное число международных Конвенций по защите моря от загрязнения, основные проблемы международной охраны морской среды Арктики и ее ресурсов до сих пор не поддаются эффективному решению. В некоторой степени это зависит от того, что проблема охраны морской среды Арктического региона от загрязнения представляет собой целый комплекс сложных политических, правовых и экономических вопросов. Необходим поиск взаимоприемлемого баланса, компромисса между различными интересами приарктических государств, а это, как показывает практика, очень нелегкое дело. Каковы же дальнейшие перспективы развития правовой охраны окружающей среды в Арктике?

На современном этапе в России согласно принятой концепции устойчивого развития осуществляется поиск эффективного механизма оценки экологической ситуации, регламентирования хозяйственной деятельности и прогнозирования возможных последствий ее реализации.

К такому механизму относится законодательно закрепленное выполнение требований экологической безопасности, а важнейшим элементом самой экологической безопасности – процедура оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС).

В своем выступлении министр иностранных дел РФ С.В. Лавров на

конференции пяти прибрежных арктических государств (28 мая 2008 г.) отметил, что климат на планете меняется. Едва ли где-то в мире последствия глобального потепления проявляются так сильно, как это происходит в Арктике. Отсюда перед всеми арктическими государствами встает задача по наращиванию предпринимаемых на национальном уровне усилий, а также более активному сотрудничеству друг с другом в природоохранной, экономической и социальной областях. А те государства, которые имеют выход к Северному Ледовитому океану, несут особую ответственность за защиту от загрязнения его акватории и побережья, обеспечение устойчивого развития в регионе¹⁰².

Арктический регион играет особую роль в сохранении экологического равновесия на планете, являясь районом формирования глобальных атмосферных процессов и своеобразным фильтром для загрязненных потоков воздуха. Необходимо отметить, что фактически он является «кухней погоды», особенно это актуально для северного полушария.

Отвечая интересам безопасности и благополучия человека, основной руководящей политикой в Арктике должно быть сохранение ресурсов, позволяющее рассчитывать на их устойчивое рациональное использование.

В 2004 г. Арктическим Советом был принят Стратегический план по защите арктической морской среды, в нем отмечается, что деятельностью людей, влияющей на морскую среду Севера, надлежит управлять таким образом, чтобы способствовать ее сохранению и защите, биологическому разнообразию и устойчивому развитию¹⁰³.

Необходимо понимать, что Арктика – это уникальный экологический регион и объект национального и международного права. Сохранение арктической природы требует фундаментального изменения управления природными ресурсами, а следовательно и экологической безопасности. И.П. Дудыкина считает, что: «...нужны межсекторальные стратегии управления, основывающиеся на интегрировании природных факторов и человеческой деятельности. Такие стратегии должны разрабатываться как на глобальном, так

¹⁰² Тезисы выступления С.В. Лаврова на конференции пяти прибрежных арктических государств (Иллузиат. Гренландия. 28 мая 2008 г.).

¹⁰³ Кукушкина А.В., Краснопольский Б.Х., Солдаткин Е.И. Социоэкологическая безопасность и устойчивое развитие Арктики // Международная безопасность России в условиях глобализации. М., 2007. С. 470-472.

и на региональном уровне. Зарубежный опыт в данном вопросе применим и в нашей практике»¹⁰⁴.

Анализ действующих и перспективных государственных программ и направлений хозяйственного «освоения» Арктики дают возможность выявить основные тренды и предусмотреть компенсаторные механизмы предотвращения угроз и рисков обеспечения экологической безопасности. В данных документах стратегического планирования и иных актах политико-правового характера сформулированы совершенно разные по содержанию критерии обеспечения экологической безопасности: природосбережение (применение наиболее жестких природоохранных и экологических норм и эффективных природосберегающих технологий); защита и воспроизводство природно-экологического потенциала Российской Федерации; развитие системы государственного экологического контроля и надзора, государственного мониторинга окружающей среды, животного и растительного мира, земельных ресурсов, контроля радиационно, химически и биологически опасных отходов, обеспечение соблюдения санитарно-эпидемиологических и санитарно-гигиенических стандартов в отношении питьевой воды, атмосферного воздуха и почв; предоставление людям, находящимся на территории Арктики, современных возможностей жизнеобеспечения и удовлетворения их основных социально-бытовых и культурных потребностей; максимальное сохранение и развитие возможности для традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих на территории Арктической зоны Российской Федерации и т.д. Этот пример показывает, что документы стратегического планирования, так же как и некоторые законодательные акты, содержат понятия и определения, не имеющие конкретного содержания — «максимальное», «основных», «жестких», «возможностей», которые не могут служить основой нормы права. Иначе говоря, с одной стороны, есть понимание того, что Арктика — это очень уязвимая природно-климатическая система, которую необходимо сберечь, а с другой — ресурсный потенциал, который можно эксплуатировать. К сожалению,

¹⁰⁴ Дудыкина И.П. Зарубежные исследователи о правовых аспектах изменения климата в Арктике // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 178—188.

сформулированные «экологические» принципы, цели, задачи ничего не могут противопоставить планам «освоения», предусматривающим колоссальное освоение добычи ресурсов.

Очень важным аспектом экологической безопасности является решение вопроса «традиционного природопользования» коренных малочисленных народов, проживающих на соответствующей территории. Уклад жизни этого населения формировался вместе с северным биоценозом, поэтому он сам по себе является гарантом устойчивости всей системы. Традиционное природопользование – часть устойчивости экосистемы Арктики, вследствие чего необходимость сохранения народов и местных общин так важна с точки зрения экологической, генетической и биологической безопасности.

Крайне важным представляется законодательное закрепление базового принципа международного экологического права – принципа предосторожности. Данный принцип был введен в Картахенском протоколе по биобезопасности и Конвенции о биологическом разнообразии. Основная его суть – принятие экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды в тех случаях, когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба и нет полной научной уверенности.

В среднесрочной перспективе реализация государственной политики РФ в Арктике позволит сохранить роль арктической державы. В дальнейшем необходимо осуществить комплексное наращивание конкурентных преимуществ Арктической зоны России в целях укрепления позиций, упрочнения международной безопасности, поддержания мира и стабильности в Арктическом регионе.

Считаю назревшим вопрос о разработке комплексного подхода к восстановлению нарушенной окружающей среды российской Арктики, который не только бы соответствовал целям социального и промышленного развития, но и отвечал бы интересам населения, проживающего в Арктике, в том числе, в обязательном порядке, затрагивал коренные малочисленные народы и способствовал устойчивому развитию. Также Российской Федерации необходимо разработать и принять комплексную общегосударственную

программу, учитывающую и интересы обеспечения безопасности нашей страны, и охрану окружающей среды при добыче углеводородов, и их безопасную транспортировку.

Таким образом, основными задачами государственной и региональной политики в области обеспечения экологической безопасности Арктики на текущий и долгосрочный стратегический период, должны стать: 1) анализ и оценка экологических рисков и угроз безопасности региона, выявление, систематизация настоящих и потенциальных угроз, прогнозирование их возможных последствий; 2) классификация видов и типов экологической опасности, в том числе международной; 3) проведение широких правовых и экономических исследований, направленных на выявление новых и известных источников, веществ и агентов, целых экосистем для оперативного реагирования на экологические угрозы; 4) разработка научно-практических методик индикации генно-модифицированных объектов, искусственно полученных или образующихся в процессе генной инженерии, применение которых возможно в Арктике; 5) разработка современных методов идентификации экологических угроз, их классификация, маркировка, систематизация, оценка и регистрация рисков применительно к условиям Арктики; 6) осуществление генетической паспортизации животного и растительного мира Арктики, местного населения с учетом правовых основ защиты данных о геноме человека и формирование генетического профиля; 7) создание национального информационного банка, построение на его основе информационно-аналитической системы мониторинга, создание и ведение федерального и регионального реестра экологической безопасности Арктики; 8) нормирование методов оценки экологической безопасности региона, в том числе с использованием генно-модифицированных организмов, технологий синтетической биологии; 9) создание государственных и региональных стандартных «биосферных» образцов и формирование банка данных традиционного биоценоза Арктического региона; 10) проведение в Арктическом регионе мониторинга экологических, технологических, биологических рисков, обеспечение системы оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации экологического и биологического характера; 11)

информационно-аналитическое и методическое обеспечение оценки рисков негативного воздействия генно-модифицированных факторов на население и окружающую среду; 12) проведение инвентаризации и уточнение перечня потенциально опасных веществ и технологий, представляющих угрозу; 13) обеспечение экспертной (эколого-правовой) оценки решений в области экологической безопасности региона, как в форме оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), экологической экспертизы, так и в форме заключений на проекты развития.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд обобщающих выводов, которые, думается, могут иметь важное теоретическое, и практическое значение:

РФ имеет все основания на расширение границ континентального шельфа в Арктике. В 2001 г. Россия впервые направила в Комиссию ООН по границам континентального шельфа представление о расширении своих внешних границ по арктическому шельфу. Основанием послужили исследования рельефа морского дна, в ходе которых выяснилось, что подводные хребты Ломоносова и Менделеева, проходящие по дну Северного Ледовитого океана, являются продолжением Сибирской континентальной платформы. Первая заявка была отклонена, однако в августе 2015 г. была подана новая, дополненная результатами последних исследований. Ее презентация в ООН состоялась 9 февраля 2016 г., процесс рассмотрения заявки может занять до 5 лет. В случае ее одобрения, площадь российского континентального шельфа увеличится на 1,2 млн кв. км.

При этом нужно понимать, что у нашей страны есть множество соперников, которые выступают категорически против присоединения новых территорий к РФ в Арктическом регионе.

Таким образом, реальным ресурсом в сложившихся обстоятельствах является длительная политико-дипломатическая борьба и аргументированное отстаивание своей позиции, а также проведение новых, более полных исследований. В сложившейся геополитической обстановке России необходимо и дальше наращивать и совершенствовать своё военное присутствие в Арктике. Следует признать, что в настоящее время уровень милитаризации Арктики не выходит за пределы разумной достаточности. При этом военно-политическая обстановка в данном регионе остаётся сложной и противоречивой. Геополитическая ситуация в Арктике не может быть стабильной на фоне обострения международных отношений. Исключительно согласованными

разумными правовыми действиями всех приарктических государств можно добиться наилучшего развития региона. Активизация усилий России по полноценному возвращению в Арктику является весьма оправданной. РФ является крупнейшим арктическим государством и заинтересована в эффективном и рациональном освоении и развитии этого региона.

В среднесрочной перспективе реализация государственной политики РФ в Арктике позволит сохранить роль арктической державы. В дальнейшем необходимо осуществить комплексное наращивание конкурентных преимуществ Арктической зоны России в целях укрепления позиций, упрочнения международной безопасности, поддержания мира и стабильности в Арктическом регионе.

Необходимо поднять вопрос о разработке комплексного подхода к восстановлению нарушенной окружающей среды российской Арктики, который не только бы соответствовал целям социального и промышленного развития, но и отвечал бы интересам населения, проживающего в Арктике, в том числе, в обязательном порядке затрагивал коренные малочисленные народы и способствовал устойчивому развитию региона.

Основными задачами государственной и региональной политики в области обеспечения экологической безопасности Арктики на текущий и долгосрочный стратегический период, должны стать: 1) анализ и оценка экологических рисков и угроз безопасности региона, выявление, систематизация настоящих и потенциальных угроз, прогнозирование их возможных последствий (создание единой системы мониторинга в Арктике, выделение в НПА отдельной подсистемы мониторинга в Арктике с учетом уникальных особенностей региона); 2) классификация видов и типов экологической опасности, в том числе международной; 3) проведение широких правовых и экономических исследований, направленных на выявление новых и известных источников, веществ и агентов, целых экосистем для оперативного реагирования на экологические угрозы (создание инициативной группы, включающей в себя специалистов в области права и экономики); 4) разработка научно-практических

методик индикации генно-модифицированных объектов, искусственно полученных или образующихся в процессе генной инженерии, применение которых возможно в Арктике; 5) разработка современных методов идентификации экологических угроз, их классификация, маркировка, систематизация, оценка и регистрация рисков применительно к условиям Арктики; 6) осуществление генетической паспортизации животного и растительного мира Арктики, местного населения с учетом правовых основ защиты данных о геноме человека и формирование генетического профиля; 7) создание национального информационного банка, построение на его основе информационно-аналитической системы мониторинга, создание и ведение федерального и регионального реестра экологической безопасности Арктики; 8) нормирование методов оценки экологической безопасности региона, в том числе с использованием генно-модифицированных организмов, технологий синтетической биологии; 9) создание государственных и региональных стандартных «биосферных» образцов и формирование банка данных традиционного биоценоза Арктического региона; 10) проведение в Арктическом регионе мониторинга экологических, технологических, биологических рисков, обеспечение системы оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации экологического и биологического характера (создание особых мобильных групп МЧС, оснащённых для работы в арктических условиях с соответствующим нормативно-правовым оформлением); 11) информационно-аналитическое и методическое обеспечение оценки рисков негативного воздействия генно-модифицированных факторов на население и окружающую среду (создание специализированных сайтов, находящихся в свободном доступе и содержащих актуальные сведения, которые обновляются через определённый период на основе наблюдений); 12) проведение инвентаризации и уточнение перечня потенциально опасных веществ и технологий, представляющих угрозу; 13) обеспечение экспертной (эколоγο-правовой) оценки решений в области экологической безопасности региона, как в форме оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), экологической экспертизы, так и в форме

заклучений на проекты развития; 13) очень важным аспектом экологической безопасности является решение вопроса «традиционного природопользования» коренных малочисленных народов, проживающих на соответствующей территории (активное привлечение к природоохранной деятельности представителей коренных народов Севера, осуществляющих здесь традиционную хозяйственную деятельность и ведущих традиционный образ жизни); 14) важнейшим аспектом является совершенствование документов стратегического планирования по вопросам Арктики; считаю уместным конкретизацию мер, использование статистических данных для анализа слабых мест и работы в области их укрепления, а также использование опыта других приарктических государств с учётом уникальных правовых, политических и исторических черт, характерных для РФ.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31 <http://www.garant.ru/>
2. Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. - [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/supplement/707>
3. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ <http://www.consultant.ru>
4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ <http://www.consultant.ru>
5. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ <http://www.consultant.ru>
6. Федеральный закон "Об охране окружающей среды" от 10.01.2002 N 7-ФЗ <http://www.consultant.ru>
7. Федеральный закон "О животном мире" от 24.04.1995 N 52-ФЗ <http://www.consultant.ru>
8. Федеральный закон от 30.04.1999 N 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». <http://www.consultant.ru>
9. Федеральный закон от 20.07.2000 N 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации". <http://www.consultant.ru>
10. Федеральный закон от 07.05.2001 N 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» <http://www.consultant.ru>
11. Федеральный закон "О недрах" от 21.02.1992 N 2395-1 <http://www.consultant.ru>

12. Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" <http://www.consultant.ru>
13. Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха" от 04.05.1999 N 96-ФЗ <http://www.consultant.ru>
14. Федеральный закон "Об отходах производства и потребления" от 24.06.1998 N 89-ФЗ <http://www.consultant.ru>
15. Федеральный закон "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" от 21.11.2011 N 323-ФЗ <http://www.consultant.ru>
16. Указ Президента РФ от 2 мая 2014 года № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» <http://www.consultant.ru>
17. Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. N 717 «О порядке утверждения перечней географических координат точек, определяющих линии внешних границ континентального шельфа Российской Федерации». // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/11900727/#ixzz482jn1ok8>
18. Постановление Правительства РФ № 228 от 14 марта 2015 года «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по вопросам развития Арктики» <http://www.consultant.ru>
19. The North-West Territories Act being Chapter 50, Revised Statutes of Canada, a 1886, as amended up to the first day of September, 1905, the date of the coming into force of The Saskatchewan Act; and as amended by the Statutes of Saskatchewan, 2010, с.28
20. Constance D. Hunt. The Development and Decline of Northern Conservation Reserves // Arctic Land Use Issues, Nov. 1976.
21. Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море: декрет СНК РСФСР от 24.05.1921 г. // Известия ВЦИК. 1921, 2 июня. № 121.

22. Об объявлении территорий СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане: постановление Президиума ЦИК СССР от 1926 г. // Собрание законодательства СССР. 1926. № 32. Ст. 203.
23. Договор об Антарктике// Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 31.

Правоприменительная практика:

24. Апелляционное определение Архангельского областного суда от 25 февраля 2013 года № 33-1025. Справочная правовая система «КонсультантПлюс» <http://www.consultant.ru>
25. The «Arctic Sunrise» case // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR_205_E.pdf
26. Утечка дизельного топлива в Норильске — экологическая катастрофа, чрезвычайная ситуация федерального масштаба, произошедшая 29 мая 2020 года при разгерметизации бака с дизельным топливом на ТЭЦ-3 в городе Норильске.

Специальная литература:

27. Алексеев Г. В. Взаимодействия океана и атмосферы в полярных районах // Проблемы Арктики и Антарктики. СПб, 1998. С. 195.
28. Алексеев Г. В., Иванов В. В. Естественная изменчивость характеристик климата северного полушария. СПб., 1990. С. 159.
29. Арктика и геостратегия России по ее освоению // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.km.ru/spetsproekty/2012/06/26/strategii-razvitiya-rossii/arktika-i-geostrategiya-rossii-po-ee-osvoeniyu>
30. Арктическое направление внешней политики России // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.bygeo.ru/geoliteratura/561-arkticheskoe-napravlenie-vneshnej-politiki-rossii.html>
31. Арктика: перспективы развития // Перспективы. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.perspektivy.info/book/arktika_perspektivy_razvitija_2009-04-24.htm
32. Барциц И. Н. О правовом статусе российского арктического сектора // Право и политика. 2000. № 12. С.23.
33. Буник И. В. Международно-правовые основания регулирования Россией судоходства по Северному морскому пути: диссертация... кандидата юридических наук / И. В. Буник. М., 2007. С. 32.
34. Верховный Главнокомандующий Вооружёнными Силами России Владимир Путин принял участие в расширенном заседании Коллегии Минобороны. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12268217@egNews
35. В Арктике зафиксирована самая высокая температура за 115 лет // Арктик-инфо. – 16.12.2015. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.arctic-info.ru/news/16-12-2015/varktike-zafiksirovana-samaa-visokaa-temperatyra-za-115-let>

36. В России созданы правила прохода Севморпути иностранными кораблями. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gazeta.ru/army/2019/03/06/12226447.shtml>
37. Высторобец Е. А. Атлас международного природоохранного сотрудничества. М.–Гаага, 2001. С. 41.
38. Гудеев П.А. Арктическая политика России: старые ошибки и новые возможности. М.: «Издательство Алгоритм», 2015. С. 18.
39. Гуцуляк В. Н. Актуальные проблемы современного международного морского права и тенденции его развития// Российский ежегодник международного права. 2000. С. 144.
40. Дудыкина И.П. Зарубежные исследователи о правовых аспектах изменения климата в Арктике // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 178—188.
41. Заседание коллегии Министерства обороны. Владимир Путин принял участие в расширенном заседании коллегии Министерства обороны. 18.12.2018. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/59431>.
42. Зиланов В. Россия теряет Арктику. М.: «Издательство Алгоритм», 2013. С. 258.
43. Значение Арктики для России и внешнеполитическая напряженность в регионе. Мониторинг федеральных СМИ: 4-9 августа 2014 года). 11 августа 2014 // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.arctic-info.ru/FederalMonitoringMedia/Page/the-value-of-the-arctic-for-russia-and-foreign-policy-tension-in-the-region--federal-media-monitoring--august-4-9--2014>
44. Зырянов П. Н. Адмирал Колчак, верховный правитель России. — 4-е изд. — М.: Молодая гвардия, 2012. — 637 с. — (Жизнь замечательных людей: вып. 1356).

45. Иванов С.М. Центр международной безопасности Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук. Проблемы освоения Арктики и национальная безопасность России // Право и безопасность № 1-2. 2013. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://dpr.ru/pravo/pravo_40_19.pdf
46. Иноземцев В. Время собирать бочки // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=795#top-content
47. Колодкин А. Л., Волосов М. Е. Основные особенности правового режима Арктики в современный период// Морское право и международное сотрудничество. 1990. С. 26.
48. Комлева Н.А. Эксперт: Арктические стратегии северных стран имеют много общего. Сравнительный анализ // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.diary.ru/~arkhangelskn/p159594629.htm>
49. Кондраль Д.П., Морозов Н.А. Стратегическое планирование процессов политического развития в Арктическом регионе России // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://politika.snauka.ru/2015/03/2756>
50. Коновалов И.П. Не ходите без оружия в Арктику гулять // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://conjuncture.ru/arctic_25-10-2011/
51. Конышев В., Сергунин А. Арктическое направление внешней политики России // Научно-аналитический журнал Обозреватель - Observer. – 2011. – Т.254. – №3. – С. 13-20.
52. Королев В.И. Военно-морская деятельность России в Арктике // Труды научно-исследовательского отдела Института военной истории. Том 9. Книга 1. Обеспечение национальных интересов России в Арктике. Санкт-Петербург 2014. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pvkgb.ru/d/647158/d/obespechenie-nacionalnyh-interesov-v-arktike---kniga-1.pdf>

53. Криворотов А. Неравный раздел пополам: к подписанию российско-норвежского договора о разграничении в Арктике // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. – 2011. – №2. –С. 62-91.
54. Кривошапко Ю. Госпрограмму развития Арктики внесли в правительство // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/11/19/arktika-site-anons.html>
55. Кукушкина А.В., Краснопольский Б.Х., Солдаткин Е.И. Социоэкологическая безопасность и устойчивое развитие Арктики // Международная безопасность России в условиях глобализации. М., 2007. С. 470-472.
56. Лукин В. В. Геополитические интересы государств в Антарктике// Мировой океан на пороге XXI века. СПб., 1999. С. 59–84.
57. Лукин Ю. Договор между Россией и Норвегией – шаг к мирному переделу морского пространства Арктики // Арктика и Север. – 2011. – №2.
58. Мазур И.И. Арктика – точка бифуркации в развитии глобального мира // Соционауки. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.socionauki.ru/journal/articles/130860/>
59. Мартьянов В.С. Переосмысливая Арктику: динамика российских приоритетов // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2013. Том 13. Вып. 1. С. 86 – 87.
60. Международно-правовая квалификация морских районов в качестве исторических вод (теория и практика государств) / под ред. Вылегжанина А. Н.; ИМИ МГИМО (У) МИД России. М.: МГИМО — Университет, 2012. С. 49.
61. Международное право / под ред. А. Н. Вылегжанина. М.: Юрайт, Высшее образование, 2009. С. 188.

62. Международное морское право: учебное пособие / С. А. Гуреев, И. В. Зенкин, Г. Г. Иванов; отв. ред. С. А. Гуреев. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 233–234.
63. Михина И. Н. Международно-правовой режим морских пространств Арктики. автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Н. Михина. М., 2003 г. С. 8.
64. МПР России совместно с заинтересованными ведомствами разработало проект стратегии изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа РФ и комплексный план действий по его реализации. Пресс-служба Министерства природных ресурсов и экологии РФ, 2006, 25 января // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.mnr.gov.ru/part/?act=more&id=1525&pid=11>
65. НАТО активно увеличивает боевую подготовку своих войск в Арктике. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://prosvet.press/2019/12/27/nato-aktivno-uvlichivaet-boevuyu-podg/>
66. Нота Министерства иностранных дел Российской империи 1916 г. // Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. Ч.III, вып. I. Акты советской дипломатии / сост. Ю. В. Ключников и А. В. Сабанин. М., 1928. С.331.
67. О Государственной комиссии по вопросам развития Арктики // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/docs/17319>
68. О подписании рамочного плана сотрудничества в сфере предупреждения загрязнения морских районов Арктики // Правительство России. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/media/files/pjR137A6Ef25450xXFbVws3tvNrnC0cY.pdf>
69. Обсуждается проект ФЗ «О развитии Арктической зоны Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://narfu.ru/aan/Encyclopedia_Arctic/law_project_nov2015.pdf

70. Олени, волки и эвенки: как оленеводы спасают стада от хищников и браконьеров [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://tass.ru/arktika-segodnya/4193268>
71. Паламарчук П. Г. Международно-правовой режим морей советского сектора Арктики / П. Г. Паламарчук // Международное право и международный порядок. М: ИГиП АН СССР, 1981. С. 111.
72. Перелет Р. А., Кукушкина А. В., Травников М. А. Проблемы обеспечения экологической безопасности и управляемости в Арктике// Российский ежегодник международного права. 2000. С. 153.
73. Романюк Р., Родионова И. Стратегия развития Арктической зоны РФ может остаться нереализованной // [Электронный ресурс]. Режим доступа: [#ad-image-0](http://www.expertnw.ru/news/2014-03-17/strategiya-razvitiya-arkticheskoy-zony-rf-mozhet-ostatsya-nerealizovan-noy)
74. Российская стратегия в Арктике. Успешный маневр в условиях холодеющих отношений с зарубежными партнерами // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://cpkr.ru/ru/comments/rossiyskaya-strategiya-v-arktike>
75. Саркисов А.А., Антипов С.В., Высоцкий В.Л. Приоритетные проекты программы реабилитации Арктических морей от радиационно-опасных объектов и необходимость международного сотрудничества // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.iaea.org/OurWork/ST/NE/NEFW/TechnicalAreas/WTS/CEG/documents/26thIAEACEGPlenaryMeeting/Paris_RUS_PDF/3.1_Arctic_Rehabilitation_Paper_Rus.pdf
76. Сборник пограничных договоров, заключенных Россией с соседними государствами. СПб., 1891, С.299–303.
77. Свечников А.Л. Экологические проблемы Арктического региона // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: хрестоматия в 3 т. – М.: Аспект Пресс, 2013. – Т. 2. – С. 246.

78. Севморпуть: транзит рухнул, внутренние перевозки выросли // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://regnum.ru/news/economy/2031020.html>
79. Соловьянов А.А. О сохранении природной среды Арктической зоны Российской Федерации // Арктика. Экология и экономика. – 2011. – № 1. – С. 102-103.
80. Состав Государственной комиссии по вопросам развития Арктики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://arctic.gov.ru/d6061d00-d64b-e511-825f-10604b797c23>
81. Стратегия развития Арктического пространства РФ // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://science.spbstu.ru/news/proshedshiemeropriyatiya/strategiya_razvitiya_arkticheskogo_prostranstva_rf/
82. Талагаева Д.А. Позитивные и негативные черты современной норвежской социально-экономической модели// Право и управление XXI век. – 2013. – №3(28). – С.70.
83. Тимошенко А. И. Арктика далекая и близкая: исторические аспекты // Гуманитарные науки в Сибири. 2012. № 1. С.5.
84. Тимошенко А. И. Советские инициативы в Арктике в 1920-е гг. (К вопросу о стратегической преемственности) // Гуманитарные науки в Сибири. 2010. № 2. С.49.
85. Тимченко Л. Quovadis, arcticum? // Международно-правовой режим Арктики и тенденции его развития. Харьков: Основа, 1996. С. 73–85.
86. Угрозы Арктике // Гринпис России. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/campaigns/protect-the-arctic/threat-to-theArctic/>
87. Хабриева Т.Я., Капустин А.Я. О феномене арктического права в контексте правового развития России // Вестник Российской академии наук. 2015. № 5—6. С. 473.

88. Legoult L. X. Notes for an adress on the Canadian Arctic Waters pollution prevention legislation. Law of the sea Institute, Kingston Rhode Island. 1988. 18 June.
89. Pavel K. Baev. Russia's Arctic Aspirations. In: In: Arctic security matters. Edited by Juha Jokela. ISSUE. Report No 24. June 2015. Paris: EU Institute for Security Studies, 2015. P. 52; Trude Pettersen. Northern Sea Route traffic plummeted // Barents Observer. 16 December 2014. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://barentsobserver.com/en/arctic/2014/12/northern-sea-route-traffic-plummeted-16-12>
90. WWF в Арктике // WWF. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.wwf.ru/about/where_we_work/arctic/arctic

Концепции, программные документы, документы стратегического планирования

91. Основы государственной политики России в Арктике на период до 2035 года и дальнейшую перспективу // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/bank/45255>
92. Основы государственной политики России в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/media/files/A4qP6brLNI175I40U0K46x4SsKRHGfUO.pdf>
93. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года <http://www.consultant.ru>
94. Экологическая доктрина Российской Федерации // Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. – [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=133908>

95. Arktisien Brydningstid. Forslagtil Strategi for Aktiviteter Idet Arktiske Område. Namminersornerullutikoqrtussatudenrigsministeriet, Mai 2008.
96. Canada's Northern Strategy. Our North, Our Heritage, Our Future. Published under the authority of the Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2009.
97. Finland's Strategy for the Arctic Region // Prime Minister's Office Publications. 2010.
98. National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://georgewbushwhitehousearchives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html>
99. Skarphedisson. Icelandic Perspectives on the Arctic. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.arcticfrontiers.com/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=182&Itemid=306&lang=en
100. The European Union and the Arctic Region Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM (2008) 763 final. 20.11.2008. Brussels: Commission of the European Union, 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf.
101. The Norwegian Government's High North Strategy. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2006; Nye Byggesteiner i Nord - Neste Trinn i Regjeringens Nordområde strategi. Oslo: Departemente, 2009.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Сравнительная таблица стратегий РФ («Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года») и США «Президентская Директива Национальной безопасности 2009 г.» в Арктике

| <i>Позиции</i> | <i>Стратегия РФ</i> | <i>Стратегия США</i> |
|--|---|--|
| Персонификация ответственности за исполнение стратегии | Обращена к Правительству в целом, конкретные должностные лица не указаны | Конкретизирован круг должностных лиц, ответственных за реализацию стратегии |
| Срок и промежуточные этапы исполнения | Прописаны два этапа: 1. Укрепление системы управления в Арктике, формирование и реализация государственной программы социально-экономического развития Арктики, гидрографические работы, закрепление внешней границы, развитие телекоммуникаций, системы охраны границ, системы охраны природы, науки и 2. Развитие пограничных служб и ч/с, информационных систем, Северного морского пути, водных ресурсов. | Срок и этапы не прописаны, всё исходит от целей и результатов |
| Обращение к основным обеспечивающим документам | Ссылается на Основы государственной политики РФ в Арктике | Самостоятельная стратегия, отменяет предыдущую директиву |
| Риски, угрозы | Указаны ключевые проблемы: экономические, географические, экологические, климатические, социальные, научно-технологические | Указана только цель |
| Структура стратегии | Общие проблемы — общие цели — общие инструменты реализации | Конкретное обоснование для каждой группы вопросов — конкретная цель для каждой группы вопросов — конкретные предложения по реализации для каждой группы вопросов |
| Направления развития Арктики и | Рассматриваются проблемы: социально-экономические, | Указана политика по группам вопросов: |

| | | |
|--------------------------------------|---|---|
| основные мероприятия | экологические, политические, военные, информационные, транспортные, медицинские, образовательные, культурные, научные, международного взаимодействия | национальные, международные, вопросы шельфа (в том числе расширения континентального шельфа путем ратификации договоров с Канадой и Россией), науки, морского транспорта (в том числе закрепление норм морской транспортировки и доработка морского права), экономическая и энергетическая безопасность (в том числе путем сотрудничества в рамках принципов глобальной энергобезопасности, принятых G8 в 2006 г.), окружающая среда и сохранение природных ресурсов, военные (в том числе обеспечение свободы путей, сохранение глобальной мобильности, международное влияние) |
| Механизмы реализации стратегии | Государственная программа социально-экономического развития Арктической зоны РФ, государственная программа вооружение, концепция устойчивого развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока | Механизмы реализации прописаны для каждой группы целей в отдельности |
| Ресурсы | Предположительно государственные инвестиции, частный капитал и иностранные инвестиции | Ассигнования, предполагающие четкий процесс бюджетирования |
| Институциональное оформление региона | В перспективе - законодательное закрепление статуса Арктики как особого объекта государственного регулирования и выделение | Развитие как составной части государства |

| | | |
|--|--|--|
| | региона в качестве отдельного объекта исследования и государственного статистического наблюдения | |
| Привлечение международных организаций | Не конкретизировано | Арктический совет и международные институты сотрудничества |
| Проведение системных исследований | Мониторинг | Исследования экологических вопросов, специфических подходов для защиты, стремление к лидирующему положению в науке. Решения должны приниматься на надежной научной и социально-экономической информации через систему мониторинга. |
| Определение стран, имеющих права на территории в Арктике | Нет | 8 стран (США, Канада, Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Россия, Швеция) |

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
институт
Трудового и экологического права
кафедра

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

 — Е.И. Петрова
подпись инициалы, фамилия

« 13 » 06 2020 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Историческое и правовое обоснование интересов РФ в Арктике
тема

40.04.01 Юриспруденция
код и наименование направления

40.04.01.09 Право и политика природопользования в Сибири и Арктике
код и наименование магистерской программы

Научный руководитель

 доцент, к.ю.н.
подпись, дата должность, ученая степень


М.В. Григорьева
инициалы, фамилия

Выпускник

 22.06.20.
подпись, дата

А.В. Назарчук
инициалы, фамилия

Рецензент

 22.06.20
подпись, дата должность, ученая степень

Р.Р. Ястин
инициалы, фамилия

Красноярск 2020