

Деятельность Экспертного совета по Арктике и Антарктике при председателе Совета Федерации в 2012 г.

Г. В. Иванов¹, доктор военных наук,

Экспертный совет по Арктике и Антарктике при председателе Совета Федерации
Федерального собрания Российской Федерации

Рассмотрена деятельность Экспертного совета по Арктике и Антарктике при председателе Совета Федерации. Этот орган сформирован для более эффективной реализации «Основ государственной политики Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу». На сегодняшний день развитие Арктической зоны Российской Федерации продолжает оставаться одним из важнейших приоритетов государства.

Ключевые слова: Арктика, Арктическая зона Российской Федерации, Экспертный совет по Арктике и Антарктике при председателе Совета Федерации, Северный морской путь, государственная политика России в Арктике, национальные интересы России в Арктике

Поступила в редакцию 18.2.13

Российской Арктике в последние годы уделяется повышенное внимание, в том числе и на глобальном уровне. В ближайшие двадцать лет значение ее ресурсов, в первую очередь углеводородов шельфа, а также роль транспортных коммуникаций могут многократно возрасти. При этом России важно не только сохранить, но и усилить свои позиции, хотя сделать это будет совсем непросто как из-за дефицита ресурсов, так и вследствие нарастания противодействия других арктических (и не только арктических) государств.

Президент России 18 сентября 2008 г. утвердил «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» [1]. Одним из основных национальных приоритетов в Арктике признано использование Северного морского пути в качестве национальной транспортной коммуникации в Арктике.

12 января 2009 г. была опубликована «Директива по арктической политике США», что подтверждает наличие широкого спектра интересов в данном регионе и готовность Соединенных Штатов отстаивать свои национальные интересы как в союзе с другими государствами, так и самостоятельно. В частности, американская сторона придерживается принципа

свободы мореплавания и хозяйственной деятельности, поскольку США не участвуют в Конвенции ООН по морскому праву, позволяющей реализовать возможность оформления претензии в спорных ситуациях по разделу шельфа. Кроме того, военно-стратегические интересы США (прежде всего проблема развертывания ПРО) вступают в наиболее острое противоречие с национальными интересами и уровнем военной безопасности России, так как нарушают баланс сил в случае нахождения морских сил НАТО с системой вооружения «Иджис» в Арктике. Об этом недвусмысленно заявил В. В. Путин, и этот аспект остается одним из самых острых в российско-американских отношениях. Соединенные Штаты согласно этой директиве провозглашают расширение американского экономического присутствия при одновременной демонстрации морского могущества. При этом они не только планируют отстаивать свои намерения в 200-мильной экономической зоне, но и декларируют осуществление «надлежащего контроля» в прилегающих акваториях. Среди национальных приоритетов США называют также свободу трансарктических перелетов и свободу мореплавания (в том числе и по Северному морскому пути, который проходит вдоль территории России).

Сложность и противоречивость складывающейся ситуации в Арктике заключаются в учете процессов глобализации и реальных вызовов для национальных интересов, а также суверенных прав

¹ e-mail: ivanoffgv@mail.ru



Рис. 1. Выездная сессия Экспертного совета (май 2012 г., Тюмень)

арктических государств. При этом со стороны США наиболее отчетливо проявляется принцип двойных стандартов, который заключается в игнорировании участия в Конвенции ООН по морскому праву и всесторонней ссылке на международные правила свободы мореплавания. Такая ситуация требует более детальной проработки и реализации государственной политики в Арктике. С этой целью был создан Экспертный совет по Арктике и Антарктике при председателе Совета Федерации (распоряжение № 48рп-СФ от 27 февраля 2012 г.).

К основным задачам Экспертного совета относятся:

- анализ законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики по вопросам реализации государственной политики и обеспечения национальных интересов России в Арктике и Антарктике;
 - подготовка предложений председателю Совета Федерации, комитетам Совета Федерации о внесении изменений в законодательство и подзаконные акты в целях реализации государственной политики и обеспечения национальных интересов России в Арктике и Антарктике;
 - участие в экспертизе крупных российских и международных проектов, направленных на реализацию главных целей государственной политики Российской Федерации в Арктике и Антарктике, и подготовка по ним заключений и рекомендаций для председателя Совета Федерации;
 - проведение мониторинга реализации государственной политики России в Арктике и Антарктике.
- Экспертный совет выполняет следующие функции:
- готовит информационно-аналитические материалы по вопросам реализации государственной политики России и развития международного сотрудничества в Арктике и Антарктике;
 - взаимодействует с государственными органами, научно-исследовательскими организациями, научно-экспертными сообществами, образовательными учреждениями высшего профессионального образования, другими организациями по вопросам своего ведения;
 - рассматривает вопросы формирования и реализации государственной политики России в Арктике в следующих сферах: социально-экономическое развитие арктического региона, военная безопасность, защита и охрана государственной границы, пролегающей в Арктической зоне, экологическая безопасность, информационные технологии и связь, наука и технологии, культура, предотвращение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций;
 - рассматривает вопросы обеспечения российского присутствия и развития международного сотрудничества в Антарктике;
 - обеспечивает председателя Совета Федерации информацией и материалами, содержащими научно-экспертную оценку мер по реализации государственной политики России в Арктике и Антарктике;
 - участвует совместно с комитетами Совета Федерации в подготовке и проведении парламентских слушаний, круглых столов, иных мероприятий по вопросам своего ведения.

Экспертный совет состоит из председателя, двух его заместителей и членов. Председатель Экспертного совета — специальный представитель президента по международному сотрудничеству в Арктике и Антарктике, член Совета Федерации, Герой Советского Союза, Герой Российской Федерации, член-корреспондент РАН Артур Николаевич Чилингаров. Заместители председателя — директор Мурманского морского биологического института Кольского научного центра РАН, академик Геннадий Григорьевич Матишов и член Комитета Совета Федерации по федеральному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Юрий Васильевич Неёлов.

В 2012 г. Экспертный совет осуществил следующие мероприятия:

- провел пленарное заседание (30 марта, Москва);
- принял участие в подготовке и проведении парламентских слушаний по правовому обеспечению государственного регулирования развития и использования Северного морского пути (24 апреля, Москва);
- провел выездное заседание (15 мая, Тюмень);
- принял участие в работе IV Всероссийской морской научно-практической конференции на тему «Стратегия морской деятельности России и экономика природопользования в Арктике» (7—8 июня, Мурманск);
- принял участие в работе научной конференции с международным участием на тему «История изучения и освоения Арктики — от прошлого к будущему» (12—13 сентября, Архангельск);
- провел заседание президиума (18 октября, Москва);

- принял участие в работе II Международного форума «Арктика: настоящее и будущее» (5—6 декабря, Санкт-Петербург);
- сформировал доклад за 2012 г. и спланировал мероприятия на 2013 г.

Серьезного внимания потребовала работа над проектом федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути».

Результаты анализа Экспертного совета в 2012 г. показывают, что наиболее важными являются проблемы в следующих областях:

- правовой и организационно-управленческой;
- развития человеческого потенциала;
- морского рыболовства;
- охраны окружающей среды;
- транспорта;
- информационных технологий и связи;
- энергетики и энергобезопасности;
- обороны и безопасности [6].

Правовая и организационно-управленческая сфера. В последние годы приняты важные государственные документы, определяющие развитие российской Арктики на длительную перспективу. Прежде всего это «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» [1] и «Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [5]. Несмотря на то что в целом создана надежная законодательная база освоения и развития российской Арктики, следует отметить проблемы в законодательном обеспечении арктического нефтегазового природопользования на шельфе, которое все еще находится на стадии формирования. Это требует усилий в работе по правовому обеспечению жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера.

Сфера развития человеческого потенциала. Экспертный совет считает необходимым обратить особое внимание на удовлетворение спроса на трудовые ресурсы в Арктической зоне Российской Федерации (АЗРФ) в связи с реализацией крупных мегапроектов. Для обеспечения динамичного роста требуется четкая ориентация системы подготовки кадров на удовлетворение спроса со стороны экономики (госу-



Рис. 2. Работа Экспертного совета в регионах (Тюмень)

дарственного и государственно-частного партнерства). Здесь необходимо усиление развития программ сотрудничества российских университетов с ресурсными корпорациями в интересах развития работ на континентальном шельфе [6]. Требуется решения проблема оказания помощи населению арктических поселков, увеличения фельдшерско-акушерских пунктов и сельских участковых больниц [2].

Сфера науки и технологий.

Россия была и остается мировым лидером по изучению и освоению месторождений полезных ископаемых в Арктике, включая объемы добычи углеводородов на суше и на акватории Северного Ледовитого океана. Сохранение лидирующих позиций зависит от продолжения

разноплановых активных действий в этом регионе.

В 2007—2009 гг. был успешно проведен Международный полярный год, в течение которого были получены новые данные о характере процессов на суше, в океане и атмосфере в ходе синхронных наблюдений на больших пространствах океана, прилегающей суши и в высокоширотной атмосфере.

Накоплен обширный фактический материал, позволяющий по-новому взглянуть на характер гидрометеорологических и геофизических процессов, протекающих в Центральном полярном бассейне, в Арктике в целом и в Антарктике. Однако наблюдения, проведенные во время Международного полярного года, с учетом длительности процессов в атмосфере и в океане были лишь моментальным снимком, не позволяющим оценить их тренды и тенденции в условиях современных глобальных климатических изменений [6].

Основной научный результат Международного полярного года заключается в констатации динамической неустойчивости общего состояния системы «океан — морской лед — атмосфера». Наблюдавшаяся тенденция к потеплению допускает серьезное изменение ситуации. Это связано с тем, что увеличение пресного стока в Северный Ледовитый океан может вызвать новую великую соленостную аномалию (понижение солености) в северной части Атлантического океана, которая, в свою очередь, окажет влияние на поступление теплых вод в Северный Ледовитый океан, изменит общий обмен теплых вод в Северной Атлантике и нарушит в целом работу «конвейера Брокера», обеспечивающего перенос теплых вод с юга на север.

Одобрена идея, получившая всеобщее признание, — проведение Международной полярной декады (десятилетия).



Рис. 3. Работа Экспертного совета в регионах (Тюмень)

Полярные регионы находятся в состоянии быстрой и драматической трансформации под воздействием глубокого влияния климатических изменений на их окружающую среду, экономику и жизнь местного населения. В свою очередь, изменения в полярных регионах оказывают существенное глобальное влияние на состояние окружающей среды.

Следует обратить внимание на то, что современное интенсивное индустриальное развитие в Арктике (добыча нефти, газа, металлов, строительство трубопроводов и другая хозяйственная деятельность) проходит на фоне резко меняющихся природных условий. Сокращение площади вечной мерзлоты, смещение ее границы на север, уменьшение площади сезонных льдов в Северном Ледовитом океане, увеличение выхода метана в атмосферу и многие другие процессы заставляют продолжать интенсивные исследования в Арктике и в Северном Ледовитом океане.

Однако отсутствие в настоящее время ресурсов, обеспечивающих постоянную работу полярной системы наблюдений, препятствует созданию адекватного информационного обслуживания для устойчивого экономического развития Севера и эффективной адаптации региона к изменениям климата и условий окружающей среды. Это приводит к неадекватным управленческим решениям, вызывающим загрязнение арктических территорий, большим потерям при наводнениях, как это произошло на Лене.

Результаты Международного полярного года дают возможность подойти к решению существующих проблем более эффективным образом.

Сейчас на основе российских предложений о Международной полярной декаде Всемирная метеорологическая организация (ВМО) приняла решение о реализации проекта «Международная полярная инициатива». Это первоначально рамочное

соглашение, содержащее концепцию кооперации и координации в достижении общих целей высокого общественного значения.

Второй этап проекта предусматривает разработку общего плана действий и начало его практического осуществления на основе межагентской (ВМО, Межправительственная океанографическая комиссия, Программа ООН по окружающей среде и др.) совместной программы работ в полярных регионах [6].

Следует обратить внимание на необходимость усиления исследований в области оценки влияния арктических условий, в том числе гидрометеорологических и геофизических процессов, на жизнедеятельность человека, а также влияния хозяйственной, военной, космической и иной деятельности на компоненты природной среды, в том числе на растительный и почвенный покров, на традиционное природопользование.

Уточнение «прямых исходных линий», и, как следствие, территориальных вод России ввиду изменений за последние десятилетия конфигурации морского побережья АЗРФ должно полностью отвечать требованиям современных международных подходов к этой проблеме, максимизировать реализацию национальных интересов в рамках Конвенции ООН по морскому праву (1982 г.) и отвечать новым реалиям развития Северного морского пути с позиции всестороннего обеспечения и ответственности в любых условиях обстановки на трассе [6].

Необходимо усилить меры по расширению сети сейсмологических станций и восстановлению полярной гидрометеорологической сети, по усилению работ в области взаимодействия океана и атмосферы в Арктике, по проведению регулярных гидрографических работ.

Решение современных научных задач в Арктике требует восстановления научного флота, включая исследовательские геофизические, буровые суда и установки. В целом Экспертный совет считает необходимым рассмотреть вопрос о создании (восстановлении) в стране собственной базы производства геофизического и гидрометеорологического оборудования.

Необходимо создать государственную сеть опорных геолого-геофизических профилей, освоить передовые технологии бурения параметрических и сверхглубоких скважин, мониторинг состояния недр и опасных геологических процессов.

Сфера морского рыболовства. Морское рыболовство — важный сектор экономики арктического региона. Оно работает на обеспечение продовольственной безопасности страны, занятости части населения арктических регионов. Сохраняют актуальность [6]:

- Активная защита арктических интересов России в области исключительной экономической зоны

в деятельности международных рыбохозяйственных организаций по регулированию рыболовства, защите и сохранению морской среды;

- Высокий уровень физического износа и морального старения основных средств и необходимость создания условий для преимущественного размещения заказов на их строительство на российских верфях и верфях тех стран, в чьих экономических зонах работает российский рыбопромысловый флот.
- Развитие сервисного обслуживания рыбохозяйственной отрасли: судоремонт, обеспечение метеоданными, развитие логистических баз включая все стадии хранения, транспортировки, доведения рыбной продукции до потребителей, проведение циклов проблемно-ориентированного мониторинга состояния и использования рыбных и связанных с ними биологических ресурсов в северных морях с использованием научно-исследовательского флота.
- Усиление кредитоспособности рыболовцев хозяйств. В связи с изменением механизма субсидирования (предоставлением субсидии из бюджета по фактически понесенным затратам) эта проблема приобрела особую остроту и требует немедленного решения. Отсутствие механизма кредитования рыболовцев хозяйств может привести к снижению объемов официального вылова рыбы, выкупу рыбы у хозяйств коммерческими и иными структурами и неконтролируемому вывозу рыбы, что повлечет обострение социальных проблем в регионах АЗРФ.

Сфера охраны окружающей среды. В жизнь людей все больше входит природа, географическая среда не только как источник материальных ресурсов, но и как непосредственная среда обитания, определяющая условия жизни.

Географическая среда активно влияет на состояние и уровень жизни общества. Нарушение сложившегося баланса между природой и обществом может вызвать резкие отрицательные эффекты в виде выпадения больших территорий из сельскохозяйственного производства или превращения больших пространств в зоны, непригодные для проживания людей.

Яркой иллюстрацией этого положения может служить работа, которая проводится на Крайнем Севере нашей страны, в частности, рекреационные работы на Земле Франца-Иосифа и решение общей задачи по очистке всего побережья Арктики от загрязнения. Работа по сохранению заповедников, национальных парков, их обустройству, защита их флоры и фауны — одна из основных задач в Российской Арктике [5].

Следует обратить внимание на угрозу традиционному продовольственному самообеспечению коренных малочисленных народов Севера в результа-



Рис. 4. Работа Экспертного совета в регионах (Тюмень)

те интенсивной эксплуатации популяций животных, перепромысла рыбы, пушных и копытных животных, слабо контролируемого использования вездеходного транспорта в летнее время, масштабного уничтожения пастбищ домашнего северного оленя [6].

Сфера транспорта. В критическом состоянии находятся основные звенья арктической транспортной системы, в том числе аэропорты арктических городов и поселков, где авиация является основным либо безальтернативным видом транспорта, из-за большого износа взлетно-посадочных полос, связанного и светосигнального оборудования. В тяжелом положении находится и парк малой (полярной) авиации, отсутствует авиационная техника. Имеющиеся отечественные разработки новых самолетов малого размера для эксплуатации в арктических районах не запущены в серийное производство.

Следует обратить внимание на отсутствие круглогодичной транспортной связи в большей части поселений АЗРФ, на несоразмерность тарифов на местные авиаперевозки и уровня доходов населения, практически лишаящую жителей возможности свободного передвижения [3].

Наращивание объемов перевозок Северным морским путем и темпов развития этого отечественного морского транспортного пути должно всесторонне отвечать запросам современности и потенциальным возможностям всестороннего обеспечения безопасности мореплавания в любых условиях. На-

ращивание возможностей Северного морского пути тесно увязано с совершенствованием транспортной инфраструктуры АЗРФ, с решением задач обеспечения военной и пограничной безопасности, предупреждения и ликвидации последствий возможных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера во всех регионах АЗРФ и ряда других проблем [6].

Сфера информационных технологий и связи. Необходимо обеспечить устойчивую связь в АЗРФ с применением многоцелевой космической системы «Арктика», включающей три космические подсистемы с соответствующей наземной инфраструктурой. Регулярное поступление информации по АЗРФ от этой системы является существенным условием эффективного решения гидрометеорологических, геофизических, геологических, экологических и других актуальных для России задач. К их числу следует отнести контроль деятельности человека, мониторинг чрезвычайных ситуаций, развитие информационной инфраструктуры и др.

Сфера энергетики и энергобезопасности. Недостатки электроэнергетики во многих районах АЗРФ сдерживают развитие промышленности. Основные проблемы в развитии отрасли [6] таковы:

- Нерациональная структура генерирующих мощностей, недостаточная приспособленность оборудования к экстремальным условиям эксплуатации,

низкий уровень надежности энергоснабжения локальных децентрализованных систем. Необходимо расширить энергоснабжение нефтегазовых месторождений с помощью плавучих атомных электростанций, отслеживать экологические воздействия на экосистемы Арктики в условиях перспективного наращивания флота плавучих АЭС.

- Высокая себестоимость выработки электроэнергии из-за значительных затрат на доставку дизельного топлива в силу ее сезонного характера и сложной транспортной схемы.
- Ведомственная разобщенность и несогласованность развития энергоснабжения промышленных и коммунально-бытовых потребителей, обусловившие широкое распространение малоэффективных мелких дизельных электростанций.
- Отсутствие у муниципалитетов АЗРФ средств на модернизацию локальных децентрализованных энергетических систем. Необходимо внедрить новые малозатратные технологии и технические решения в социальную сферу и коммунальный сектор, в том числе приоритетно — связанные с энергетической независимостью изолированных сел и поселков.

Сфера обороны и безопасности. Активизация экономических интересов арктических и неарктических государств в Арктике, возможное естественное улучшение условий плавания повлекут неизбежные изменения в военной активности, прежде всего военно-морских сил арктических государств, что необходимо учитывать при решении стратегических и тактических задач обеспечения интересов России. В Арктике все виды деятельности в очень большой степени связаны с интересами военной безопасности страны [4].

Российская Федерация не раз обращала внимание на наличие двойных стандартов при решении проблем в военной сфере. Кроме того, МИД России заявлял, что для нас неприемлема ситуация, когда опасность развязывания военных конфликтов в Арктике реально снижается, а число военных учений и приготовлений ВМС различных государств в Арктике в непосредственной близости с территорией России каждый год увеличивается.

Запаздывание в создании адекватных сил и средств, оснащенных современными видами вооружений и обеспечивающих оборонные интересы государства, защиту и охрану государственной границы и безопасность морской экономической деятельности в АЗРФ, чреватые серьезными последствиями.

Для более детального исследования ключевых проблем в хозяйственной области и жизнедеятельности в Арктике Экспертный совет в 2013 г. продолжил исследование существующих региональных проблем. Сформированы поручения экспертам, сформулированы соответствующие обращения

к главам субъектов арктических регионов России, председателям законодательных органов этих субъектов Федерации, руководителям научных центров РАН, руководителям крупных государственных учебных заведений, видным ученым и хозяйствующим субъектам. Экспертный совет убежден, что работа по взаимодействию с регионами должна стать постоянной. Для этого арктическим субъектам Федерации целесообразно было бы сформировать региональные комиссии или рабочие группы и назначить в качестве их руководителей ответственных должностных лиц. Результаты планируется обобщить в секциях Экспертного совета, а затем рассмотреть на пленарных заседаниях. Весь материал планируется опубликовать в сборнике докладов Совета Федерации по наиболее важным вопросам реализации государственной политики в Арктике.

Подобный подход будет способствовать всестороннему исследованию существующих проблем, привлечению самого широкого круга специалистов к поиску и реализации путей наиболее эффективной хозяйственной деятельности в Арктике, улучшению условий жизни на Крайнем Севере и выбору пути устойчивого развития всей Арктической зоны Российской Федерации. Более пристальное внимание Экспертному совету следует уделить в 2013 г. проблемам Антарктики.

Литература

1. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. Утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969.
2. О мерах по реализации государственной социальной политики. Утв. указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597.
3. О долгосрочной государственной экономической политике. Утв. указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596.
4. О реализации Планов (Программ) строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса. Утв. указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 603.
5. Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Утв. распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р.
6. О состоянии и проблемах законодательного обеспечения реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. О разработке Основ государственной политики и Стратегии развития деятельности Российской Федерации в Антарктике: Ежегодный доклад. — М.: Изд. Совета Федерации, 2012. — 114 с.