

К двадцатилетию Арктического совета: международно-правовые аспекты деятельности

*Ляпчев Д.Ю.**

В статье рассмотрено становление и развитие Арктического совета в свете международного права, учреждённого в 1996 году силами восьми Арктических государств в целях борьбы с глобальным потеплением и климатическими изменениями в регионе. Через призму действующего международного права даётся крайне положительная оценка двум принятым и вступившим в силу международным договорам, а также деятельности данного форума в целом. Отдельное внимание уделено также анализу перспектив развития взаимодействия в регионе северного полярного круга. В качестве наиболее значимых достижений отмечены: тщательное изучение загрязнителей и их влияние на экосистемы, деятельность по сохранению биоразнообразия и замедлению изменений климата, принятие девяти деклараций политического значения, учреждение Арктического экономического совета, а также составления Рамочного документа о действиях по сокращению выбросов черной сажи и метана.

Ключевые слова: Арктика; Арктический совет; глобальное потепление; Северный Ледовитый океан; северный полярный круг.

19 сентября 2016 года исполнилось ровно двадцать лет со дня подписания Оттавской декларации на съезде представителей правительств восьми государств, часть территорий которых расположена в пределах северного полярного круга. На основании данного документа был учреждён форум для обсуждения актуальных вопросов регионального сотрудничества в Арктике, который за двадцать лет своей истории неоднократно демонстрировал свою эффективность. Разумеется, на комплекс климатических и географических особенностей региона, являющихся основными причинами экологической уязвимости региона, исследователи обращали внимание за десятки лет до образования Арктического совета¹. Но лишь с ослаблением трений в советско-американских отношениях появилась возможность не только заключения отдельных международно-правовых договоров, но и установления постоянной площадки для конструктивного переговорного процесса.

В 1989-1991 гг. в Рованиеми был проведён ряд встреч с участием представителей всех восьми арктических государств, по результатам ко-

* Ляпчев Даниил Юрьевич - аспирант кафедры Международного права МГИМО (У) МИД России. lyapchev@gmail.com.

торых 14 июня 1991 г были принята Декларация о защите окружающей среды в Арктике (более известная как Rovaniemi Declaration) вместе со Стратегией защиты окружающей среды Арктики (Arctic Environmental Protection Strategy, AEPS, также иногда именуется Финской инициативой или как процессы Рованиеми²).

Несмотря на то, что оба документа относятся к soft law (мягкому праву, т.е. не являются юридически обязательными), из-за чего эти документы иногда рассматриваются как в некотором роде второстепенные, их значимость сложно переоценить. Так, AEPS во многом послужила отправной точкой при обсуждении путей устранения первостепенных угроз экосистемам севера: стойких органических загрязнителей, загрязнения нефтью, тяжёлыми металлами, шумового и радиоактивного загрязнения, а также закисления.

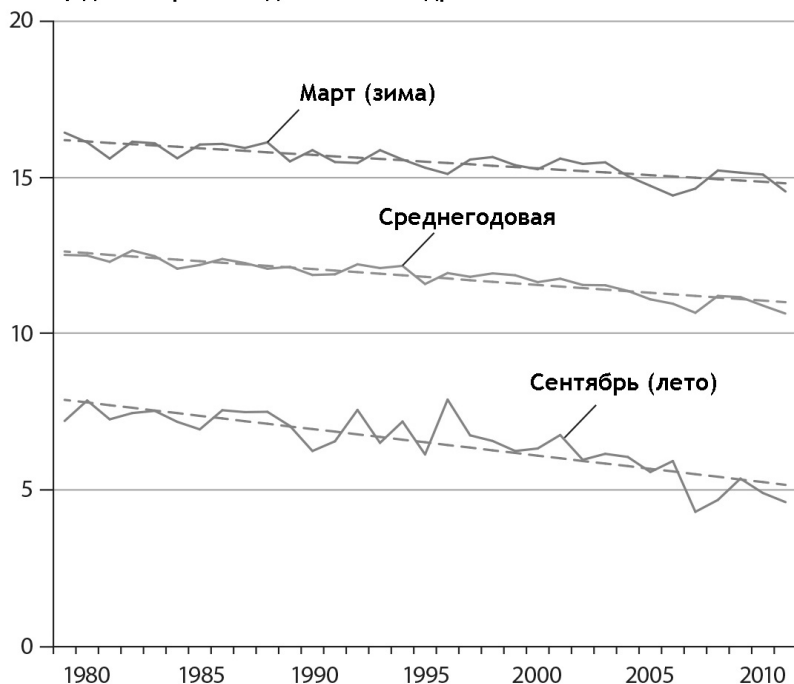
Эти и другие экологические проблемы были впоследствии вновь подняты для обсуждения в рамках не только Арктического совета, но и всего мира (что, среди прочих, поспособствовало разработке Стокгольмской конвенции о стойких органических загрязнителях 2001 г). Кроме того, в соответствии с разделом 6 AEPS в 1991 г была создана Программа по арктическому мониторингу и оценке (Arctic Monitoring and Assessment Programme, AMAP), целью которой стало наблюдение за уровнями антропогенного загрязнения в регионе и которая стала центральной рабочей группой Арктического совета по его учреждению³.

Таким образом, к первой министерской встрече в Икалуите в 1998 г. Финская инициатива была признана успешно интегрированной в вопросы, которые рассматривает Арктический совет⁴, а впоследствии именно 1991 г. стал признаваться годом начала успешного экологического сотрудничества в регионе⁵.

В этой связи, несмотря на тот факт, что само сотрудничество в данном регионе не было чем-то принципиально новым, идея создания постоянно функционирующей площадки для решения стратегически важных задач в долгосрочной перспективе была крайне прогрессивной и достаточно своевременной.

О своевременности, в частности, говорит доклад AMAP, подготовленный к двадцатилетию данной рабочей группы, который, объединив в себе данные за последние десятилетия, наглядно продемонстрировал постепенное сокращение площади арктического ледникового покрова⁶. Если не учитывать данные за особенно холодные или тёплые годы, в нижеприведённой таблице отчётливо видна тенденция сокращения ледникового покрова, особенно сильно выраженная в конце летнего сезона. Стоит отметить, что сам факт наличия подобных наглядных отчётов, сформированных усилиями шести рабочих групп, является значительным достижением Арктического совета, поскольку он способствует повышению уровня информированности всего человечества о климатических угрозах, которые влечёт за собой ухудшение экологической обстановки в регионе.

Площадь полярных льдов в млн квадратных км.



Представляется очевидным, что восемь государств, несмотря на значимость каждого из них, не способны решить проблемы глобального потепления, усиливающегося в результате человеческой активности во всём мире. По этой причине во всех декларациях Арктического совета отдельно упоминается необходимость решения на мировом уровне, в числе прочих, проблемы выбросов в атмосферу газов, которые приводят к парниковому эффекту и истощению озонового слоя. Разумеется, проблема выброса ртути, пестицидов, стойких органических и иных загрязнителей не перестаёт быть актуальной, несмотря на тот факт, что в сравнении с периодом Финской инициативы отмечается заметное снижение их выброса. В частности, Нуукская декларация по случаю седьмой министерской сессии 2011 г., отмечая важность и полезность с научной точки зрения Международного полярного года 2007-2008, рассматривает возможность Международного полярного десятилетия в контексте стремительного изменения климатической обстановки в регионе⁷, тем самым выводя осведомлённость человечества об актуальных экологических проблемах севера на новый уровень.

Особое внимание традиционно уделяется вопросам разливов нефти: будучи достаточно серьёзным экологическим происшествием рег

се, в условиях арктических акваторий любой инцидент, связанный с разливом нефти, может обернуться настоящей катастрофой. Связано это с целым рядом факторов.

Во-первых, круглогодично низкая температура региона препятствует испарению наиболее токсичных фракций нефти, что вместе с длительными периодами ограниченной освещённости, вызванной полярной зимой, приводит к значительно более замедленному естественному биологическому и ультрафиолетовому разложению нефти.

Во-вторых, значительные площади покрытых льдом акваторий приводят к крайне медленному рассеиванию нефти, которая, как отмечают исследования, к тому же имеет тенденцию к скоплению, в первую очередь, между дрейфующими льдами и, в меньшей степени, под ледниковыми массивами, почти не попадая на поверхность льдов⁸.

Таким образом, поверхность воды, доступная для кислородного снабжения морских видов, и без того достаточно ограниченная в силу огромной площади, которую занимает ледниковая шапка, в случае крупного разлива нефти станет ещё меньше, что в свете указанных выше факторов медленного разложения нефти неминуемо повлечёт за собой гибель огромного числа животных, представляющих арктическую морскую фауну.

Кроме видов, непосредственно живущих в воде, это также угрожает птицам и млекопитающим: помимо очевидного отравления при попадании в желудочно-кишечный тракт, нефтепродукты лишают перья и мех гидро- и теплоизоляционных качеств, что особенно опасно в условиях низких температур. Комплекс указанных проблем привёл к тому, что ещё во время процесса Рованиemi была отмечена критическая уязвимость региона к загрязнению данного вида, которую арктические государства пытались устранить.

В итоге в 2013 году в ходе восьмой министерской сессии был принят один из двух юридически обязательных к исполнению документов, подготовленных в рамках Арктического совета, – Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике. Данное соглашение расширяет сферу координации усилий арктических государств относительно Международной Конвенции по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г, которая, в числе прочего, предусматривает абсолютно идентичную процедуру возмещения расходов за исключением пункта, учитывающего потребности развивающихся стран.

Представляется очевидным, что первичность вопроса инициативы в данном контексте является стандартным для международного экологического права, равно как и базовый принцип «загрязнитель платит», также нашедший отражение в тексте обоих международных договоров. Стоит отметить, что в Соглашении в качестве принципиальных проблем сотрудничества были рассмотрены не только вопросы делимитации арктических акваторий в соответствии с географическим распределением государств, но также и аспекты, касающиеся систем связи,

уведомлений, мониторинга и запросов о помощи для максимально оперативного предотвращения нежелательных последствий, связанных с инцидентами разливов.

Помимо этого, особое внимание было уделено также совместным учениям, операциям и их разборам, обмену информацией и перемещению ресурсов, поскольку все эти вопросы наиболее остро стоят в контексте циркумполярного реагирования на угрозу разливов нефти. Таким образом, Арктический совет в очередной раз продемонстрировал прогрессивный подход к решению актуальных задач, поставленных перед ним в силу новых условий (в частности, одним из таких условий является появление новых судоходных маршрутов в результате таяния льдов, например, возможность обогнуть полюс, практически не выходя за пределы арктических акваторий⁹, что повышает опасность происшествий, связанных с судоходством, и, как следствие, разливов нефти).

Однако Арктический совет уделяет внимание далеко не только вопросам экологической безопасности и сохранения климатических условий. Одной из важнейших задач, которую поставили перед собой арктические государства, стала поддержка местного населения, для чего впервые в истории международного права малочисленные коренные народы севера получили представительство на правах не просто наблюдателей, как то время от времени случалось до 1996 г., а постоянных участников. Основной причиной данного решения стало осознание того факта, что многовековой традиционный опыт взаимодействия с эндемической экосистемой севера должен быть учтён в целях её сохранения и защиты. В этой связи очень многие вопросы повестки дня министерских сессий непосредственно касались многих аспектов жизни локального населения. Так, в 2002 году в ходе третьей министерской сессии в Инари помимо привычных проблем сохранения биологического разнообразия и устойчивого использования природных ресурсов региона особое внимание было уделено повышению профессионального уровня людей, постоянно живущих за границей полярного круга, а также соблюдению основных прав человека, в особенности, в отношении женщин.

Признавая важность традиционного уклада жизни местного населения, Арктический совет неоднократно (повторно обеспокоенность вопросом гендерного равенства была отражена в Икалутской декларации по случаю девятой министерской сессии в 2015 г.) выражал стремление обеспечить соблюдение равных прав всего северного населения, независимо от этнических, гендерных и иных принадлежностей. В целях сохранения местных традиций и культурного наследия эскимосского населения были предприняты важные шаги, направленные на развитие человеческого потенциала (Декларация по случаю четвёртой министерской сессии в Рейкьявике, 2004 г.), а также сохранения языкового разнообразия (Салехардская декларация 2006 г.). Последний пункт крайне важен в связи с постепенным неуклонным сокращением численности народов, исконно обитающих в приполярных районах.

Однако Арктический совет уделяет внимание вопросам, связанным не только с коренными народами, но и с населением арктических государств в целом. В 2009 году в ходе седьмой министерской сессии в Тромсё одним из ключевых моментов, вошедших в повестку дня, стали вопросы здоровья и развития человека, а также, что более важно, профилактика самоубийств среди населения арктических государств: низкий уровень солнечной активности, особенно длительные периоды без света (полярная ночь), приводят к низкому уровню выработки холекальциферола (витамина D), что, в свою очередь, является причиной многих заболеваний, в том числе и хронической депрессии¹⁰.

Данная проблема является настолько острой, что через два года она снова была поднята для обсуждения в связи с тем, что шаги, предпринятые для её разрешения, оказались недостаточными. Последняя на данный момент встреча министров в Икалуите в 2015 г. по-прежнему подчеркнула необходимость улучшения работы системы здравоохранения в условиях крайнего севера, в особенности в отношении своевременного выявления и лечения онкологических заболеваний, а также улучшения психологического здоровья населения (т.е. лечение всех форм депрессии, включая неклинические, которые не категоризируются в качестве психиатрических расстройств)¹¹.

Отдельной вехой в истории форума стало принятие в 2011 г. на съезде министров в Нууке Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике. Данное соглашение стало первым юридически обязательным документом, который был разработан и подписан в рамках Арктического совета, ознаменовав собой качественно новый этап в развитии данного форума: его вступление в силу 19 января 2013 г. почти совпало с представлением «Видения Арктики» 15 мая, где Арктический совет давал оценку первому циклу председательства (с 1996 г. каждое из 8 арктических государств было председателем по 2 года, и в 2013 г. пост председателя спустя 16 лет снова заняла Канада).

Соглашение стало также первым документом, косвенно направленным на оказание помощи лицам, не являющимися гражданами арктических государств, поскольку глобальное потепление активизировало судоходную активность в акваториях Северного Ледовитого океана судов под флагами и других стран, что не могло не сказаться на росте числа происшествий. Сотрудничество в поисково-спасательной сфере позволило спасти десятки жизней, поставленных под угрозу в связи с тяжёлыми температурными условиями севера и недостаточной оснащённостью экипажа. Основной целью данного Соглашения стало усиление координации в целях спасания лиц, терпящих бедствие, не только за счёт определения чётких границ, в рамках которых действует компетенция соответствующего государства (для 5 государств простирающихся за пределы северного полярного круга – кроме Норвегии, Швеции и Финляндии; см. изображение ниже), но и в результате упрощения процедур запроса и предоставления доступа на территорию

других Сторон Соглашения и укрепления сотрудничества в этой сфере. В такое сотрудничество, в числе прочего, входит обмен опытом и соответствующей информацией, проведение совместных операций и разборов таких операций, предоставление необходимых услуг, разработка и использование систем связи и многие другие вопросы, на решение которых в каждом конкретном случае было бы потрачено слишком много времени, необходимого для эффективного применения данного Соглашения и спасения жизней лиц, терпящих бедствие.



При всём этом Арктический совет является постоянно развивающейся площадкой: с каждой министерской встречей число наблюдателей, вносящих свой вклад в развитие региона, увеличивается; то же касается и вопросов, выносящихся на повестку дня. Первый цикл председательств ознаменовался рядом деклараций, имеющих больше политическое, нежели правовое значение, и лишь одним международным договором, вступившим в силу; второй цикл, можно сказать, только начался, и количество юридически обязательных документов уже удвоилось, при этом в начале октября арктические государства смогли в результате длительных переговоров договориться по основополагающему вопросу сокращения препятствий для доступа исследователей и научных сотрудников на территорию друг друга, что должно привести к подписанию весной 2017 г. третьего международного договора, созданного полностью в рамках Арктического совета¹². В ходе девятой министерской встречи в Икалуите в 2015 г. помимо декларации было

принято два важных документа, посвящённых основам экологического контроля в регионе: «Рамочный план сотрудничества в сфере предупреждения загрязнения морских районов Арктики нефтью в результате нефтегазовой деятельности и судоходства» и «Рамочный документ о действиях по сокращению выбросов черной сажи и метана», а до этого, в сентябре 2014 г., был учреждён Арктический экономический совет, открывший совершенно новый уровень сотрудничества в Арктике. Таким образом, можно небезосновательно заключить, что первые 16 лет работы Арктического совета носили скорее подготовительный характер, и новый этап повлечёт за собой всплеск эффективности, способствующий ещё большему укреплению региона в социально-демографическом, культурном, экономическом и, конечно же, экологическом планах.

Twenty Years of the Arctic Council: International Law Aspects (Summary)

*Daniel Yu. Lyapchev**

The article covers the development and international law aspects of the Arctic Council formed in 1996 by the eight Arctic states in order to face the challenges of the global warming and the climate changes in the region. The two adopted legally binding documents are discussed and appraised on the basis of the existing international law and an overall assessment of the undertaken activities is given, as well as a forthcoming development analysis. Most notable other activities include: landmark studies on the pollutants, conservation of biodiversity and climate change; nine political declarations; the Arctic Economic Council establishment and the conclusion of the Framework for Action on Enhanced Black Carbon and Methane Emissions Reductions.

Keywords: the Arctic; Arctic Circle; the Arctic Council; the Arctic Ocean; global warming.

¹ Так, Канада ещё в 1906 году приняла Закон о северо-западном заповеднике (Northwest Game Act), установивший одни из первых природоохранных ограничений на полярных и приполярных территориях на национальном уровне; в международной универсальной практике признание особого статуса Арктики в вопросах экологической сохранности закреплено, в частности, в ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. («Покрытые льдом районы», в литературе часто фигурирует как «Арктическое изъятие»).

* Daniel Yu. Lyapchev – postgraduate student of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia. lyapchev@gmail.com.

- ² Nuclear Wastes in the Arctic: An Analysis of Arctic and Other Regional Impacts from Soviet Nuclear Contamination, OTA-ENV-623. U.S. Government Printing Office, Washington, DC. September 1995. – P. 196.
- ³ Декларация об учреждении Арктического совета (Оттавская декларация), 1996. Ст. 1b.
- ⁴ Икалуитская декларация (Декларация по случаю первой министерской сессии Арктического совета) 1998 г. П. 12.
- ⁵ Декларация по случаю третьей министерской сессии Арктического совета. Инари, 2002 г. П. 16.
- ⁶ URL: <http://www.amap.no/documents/doc/average-sea-ice-extent-in-march-end-of-winter-september-end-of-summer-and-annually-for-1979-2010/969>.
- ⁷ Нуукская декларация (Декларация по случаю седьмой министерской сессии Арктического совета) 2011 г. URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/92/07_nuuk_declaration_2011_signed.pdf?sequence=1&isAllowed=y P. 5.
- ⁸ Стратегия защиты окружающей среды Арктики. Ст. 3.2 Загрязнение нефтью.
- ⁹ Lean G. For the first time in human history, the North Pole can be circumnavigated // The Independent, Aug 31, 2008. URL: <http://www.independent.co.uk/environment/climate-change/for-the-first-time-in-human-history-the-north-pole-can-be-circumnavigated-913924.html>.
- ¹⁰ Shaffer J.A., Edmondson D., Wasson L.T., Falzon L., Homma K., Ezeokoli N., Li P., Davidson K.W. Vitamin D supplementation for depressive symptoms: a systematic review and meta-analysis of randomized controlled trials. – Psychosomatic Medicine, 2014 Apr.; 76(3). P. 190-196.
- ¹¹ Декларация по случаю девятой министерской сессии Арктического совета. Икалуит, 2015 г. П. 9.
- ¹² Overton P. Scientific treaty emerges from Arctic Council // Portland Press Herald, Oct. 7, 2016. URL: <http://www.pressherald.com/2016/10/07/scientific-treaty-emerges-from-arctic-council>.