

Форум на полярном круге

В Салехарде обсуждались проблемы Арктики

То, что северная полярная область Земли называется Арктикой, известно всем. При этом, однако, точно не определено, где проходит ее южная граница. В качестве таковой часто называют границу зоны вечной мерзлоты, но по такому критерию нельзя установить границу Арктики на море. Другим вариантом границы является изотерма 10 градусов Цельсия в июле. Однако и изотерма, и зона вечной мерзлоты постоянно меняются. В связи с этим южной границей Арктики часто считают Северный полярный круг – параллель 66 градусов 33 минуты северной широты. Севернее него находится зона, где хотя бы один раз в год Солнце на протяжении, как минимум, суток не заходит за горизонт. Вот это и есть Арктика. Данный вариант определения ее южной границы хорош тем, что эта граница никогда не меняется.

В мире есть всего один город, который стоит точно на Северном полярном круге. Основавшие его в 1595 году русские казаки, разумеется, никак не предполагали, что они так точно попали на эту символическую параллель (собственно, тогда не было введено еще само понятие «полярный круг»). Поначалу город назывался Обдорским острогом, затем просто Обдорском. Когда в 1930 году был образован Ямало-Ненецкий национальный (ныне – автономный) округ, Обдорск стал его столицей. В 1933 году он был переименован в Салехард, что в переводе с ненецкого языка означает «город на мысу». Этот мыс образуется реками Обь и Полюй, на их слиянии и стоит Салехард. Его жители, таким образом, по несколько раз в день заходят в Арктику и выходят из нее.

Вполне естественно, что именно в таком уникальном по расположению городе в конце октября состоялся Международный арктический правовой форум «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты», организаторами которого стали правительство и Законодательное собрание Ямало-Ненецкого автономного округа (ЯНАО).

Интерес к Арктике как в России, так и в мире в целом резко возрос в последние годы. Это объясняется тем, что данная область Земли осталась, по сути, последним неосвоенным в экономическом плане регионом планеты, хотя все арктические государства являются весьма высокоразвитыми. На остальной части земной суши (не считая Антарктиды с ее особым правовым статусом и адскими даже по сравнению с той же Арктикой природно-климатическими условиями) все уже разведано и поделено. Интерес к Арктике подогревается (в буквальном смысле этого слова) фактом быстрого таяния ее ледового покрова. Это делает возможным добычу углеводородов на шельфе арктических морей, а также круглогодичное судоходство в Арктике, что позволяет в разы сократить длину маршрутов между Европой, Северной Америкой и Азией (по сравнению с путями через Панамский и Суэцкий каналы и, тем более, вокруг Африки или Южной Америки).

В связи с этим неожиданно выяснилось, что арктические акватории еще окончательно не поделены, поскольку у разных стран разные взгляды на проблему. Россия и Канада традиционно выступали за секторальный раздел (каждой стране принадлежит сектор от крайних точек ее территории до полюса), Норвегия и Дания – за раздел по срединной линии (то есть проходящей на равном удалении от береговой линии государства), США (и примкнувший к ним совсем не арктический Китай) – за интернационализацию Арктики, то есть за то, чтобы каждой стране принадлежали лишь заведомо положенные ей 12-мильные территориальные воды. В последнем случае нефть и газ может добывать где угодно кто угодно, также свободным становится судоходство по Северному морскому пути (вдоль российских берегов) и по Северо-Западному проходу (вдоль берегов Канады).

Разумеется, на американский (или американо-китайский) вариант больше не согласится никто. По крайней мере, ни одна страна не откажется от своей 200-мильной экономической зоны. Тем не менее начавшее освоение Арктики вызывает настоятельную необходимость правового оформления всех связанных с этим вопросов как в международной сфере, так и внутри каждой страны данного региона. Именно они и обсуждались на форуме в Салехарде.

В мире есть всего один город, который стоит точно на Северном полярном круге. Основавшие его в 1595 году русские казаки, разумеется, никак не предполагали, что они так точно попали на эту символическую параллель (собственно, тогда не было введено еще само понятие «полярный круг»). Поначалу город назывался Обдорским острогом, затем просто Обдорском. Когда в 1930 году был образован Ямало-Ненецкий национальный (ныне – автономный) округ, Обдорск стал его столицей. В 1933 году он был переименован в Салехард, что в переводе с ненецкого языка означает «город на мысу». Этот мыс образуется реками Обь и Полюй, на их слиянии и стоит Салехард. Его жители, таким образом, по несколько раз в день заходят в Арктику и выходят из нее.

Вполне естественно, что именно в таком уникальном по расположению городе в конце октября состоялся Международный арктический правовой форум «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты», организаторами которого стали правительство и Законодательное собрание Ямало-Ненецкого автономного округа (ЯНАО).

Интерес к Арктике как в России, так и в мире в целом резко возрос в последние годы. Это объясняется тем, что данная область Земли осталась, по сути, последним неосвоенным в экономическом плане регионом планеты, хотя все арктические государства являются весьма высокоразвитыми. На остальной части земной суши (не считая Антарктиды с ее особым правовым статусом и адскими даже по сравнению с той же Арктикой природно-климатическими условиями) все уже разведано и поделено. Интерес к Арктике подогревается (в буквальном смысле этого слова) фактом быстрого таяния ее ледового покрова. Это делает возможным добычу углеводородов на шельфе арктических морей, а также круглогодичное судоходство в Арктике, что позволяет в разы сократить длину маршрутов между Европой, Северной Америкой и Азией (по сравнению с путями через Панамский и Суэцкий каналы и, тем более, вокруг Африки или Южной Америки).

В связи с этим неожиданно выяснилось, что арктические акватории еще окончательно не поделены, поскольку у разных стран разные взгляды на проблему. Россия и Канада традиционно выступали за секторальный раздел (каждой стране принадлежит сектор от крайних точек ее территории до полюса), Норвегия и Дания – за раздел по срединной линии (то есть проходящей на равном удалении от береговой линии государства), США (и примкнувший к ним совсем не арктический Китай) – за интернационализацию Арктики, то есть за то, чтобы каждой стране принадлежали лишь заведомо положенные ей 12-мильные территориальные воды. В последнем случае нефть и газ может добывать где угодно кто угодно, также свободным становится судоходство по Северному морскому пути (вдоль российских берегов) и по Северо-Западному проходу (вдоль берегов Канады).

Разумеется, на американский (или американо-китайский) вариант больше не согласится никто. По крайней мере, ни одна страна не откажется от своей 200-мильной экономической зоны. Тем не менее начавшее освоение Арктики вызывает настоятельную необходимость правового оформления всех связанных с этим вопросов как в международной сфере, так и внутри каждой страны данного региона. Именно они и обсуждались на форуме в Салехарде.

В работе форума приняли участие более 200 представителей власти, науки и бизнеса, в том числе из Норвегии, Швеции, Финляндии, Канады, Германии, а также из большинства арктических регионов РФ (Архангельская область, Красноярский край, Якутия). Открывал мероприятие губернатор ЯНАО Дмитрий Кобылкин. Активное участие в работе форума приняли председатель Законодательного собрания ЯНАО Сергей Харючи, посол по особым поручениям, представитель России в Арктическом совете Антон Васильев, заместитель министра регионального развития Российской Федерации Александр Викторов, председатель Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа Артур Абсаламов.

На форуме отмечалось, что, хотя во многих СМИ Арктику рассматривают как будущее «поле битвы» (возможно даже без кавычек), на самом деле сейчас она является настоящим регионом сотрудничества. Причем это стало возможным только и исключительно благодаря тем политическим изменениям, которые произошли в России в конце 80-х – начале 90-х годов прошлого века.

Теперь арктические страны взаимодействуют в нескольких форматах. Главный из них – Арктический совет. В него входят все 8 государств, имеющих выход к Арктике: Дания (через Гренландию), Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия, Швеция. Кроме того, существует несколько «внутренних» форматов. Например, пятерка стран, имеющих выход к Северному Ледовитому океану и, соответственно, заинтересованных в разделе его акватории: Дания, Канада, Норвегия, Россия, США. Кроме того, Россия участвует в организации Баренц-регион, куда также входят Финляндия, Швеция и Норвегия.

Благодаря работе этих структур достигнуто много полезных результатов. В частности, на сегодняшний день однозначно определена государственная принадлежность 97% месторождений нефти и газа на арктическом шельфе. Это само по себе делает «войну за нефть» совершенно невозможной. Что отнюдь не означает отсутствия в данной области проблем. Только это уже наши внутренние проблемы.

Дело в том, что разработка месторождений на морском шельфе – вообще очень технически сложная и финансово затратная задача. Если речь идет об арктическом шельфе, сложность и затратность многократно возрастают. Несмотря на таяние Арктики, проблема дрейфующих льдов, низких температур, постоянных штормов нигде не делась. Участники форума отмечали, что сегодня у России нет ни финансовых, ни технических возможностей всерьез разрабатывать даже те месторождения, принадлежность которых нам никто не оспаривает. То есть проблема не в том, что у нас кто-то отнимет наши нефть и газ, а в том, что мы сами не сможем их взять, превратившись, таким образом, в «собаку на сене». Из-за чего Россия начнет подвергаться нарастающему политическому и экономическому давлению со стороны соседей, которые начнут добывать с предоставления права их компаниям разрабатывать наши ресурсы. Разумеется, за это право нам будут платить ренту, но она будет гораздо ниже потенциальных собственных доходов. Да и преситиет крайне неравномерно. В первую очередь от ледового покрова освобождается именно российский



сектор Арктики, особенно его восточная, азиатская часть. Если данное положение вещей сохранится и дальше, то это будет вторая причина для давления на нас, потому что мы снова окажемся «собакой на сене». Речь идет об открытии Севморпути для мирового судоходства. К сожалению, даже если все иностранные государства согласятся на все наши условия с юридической точки зрения, у нас сегодня нет возможности обеспечивать массовое хождение судов в Арктике. Причиной этого является

слабое развитие навигационной и спасательной систем, крайне ограниченное возможности портов на трассе СМП. И эти проблемы за нас совершенно точно никто не будет решать, а вот давить будут.

Отмечалось на форуме и то, что в Арктической стратегии России полностью доминирует сырьевая ориентация в развитии данного региона. Речь идет не только о нефти и газе, но и о биологических ресурсах. В первую очередь – морских. Хотя на первый взгляд такой вариант освоения Арктики

кажется естественным, он дополнительно закрепляет сырьевую ориентацию российской экономики в целом. Собственно, как раз в ЯНАО добывается не менее 80% российского газа и 10% нефти. А в южном соседе ЯНАО, Ханты-Мансийском АО, еще до 70% нашей нефти. В итоге эти два региона, входящих в «матрешечную» Тюменскую область, по сути, кормят всю страну. Но и превращают ее в сырьевой придаток сначала Запада, а теперь еще и Китая. На уровне высшего руководства стра-

ны постоянно звучат заявления о том, что Россия должна уходить от сырьевой ориентации экономики. Но почти все практические действия лишь еще больше закрепляют такую ориентацию.

Более того, интересы газовиков и тем более нефтяников все чаще сталкиваются с интересами оленеводов и рыбаков. Потому что добыча углеводородов приводит к отчуждению значительных территорий, а теперь и акваторий, что гораздо хуже, к значительному загрязнению окружающей среды, которая в Арктике является как нигде хрупкой и уязвимой. Экологической проблеме на форуме было уделено очень много внимания. В частности, обсуждался вопрос о том, как добывающие компании должны платить за нанесенный ими ущерб. В России это делается уже по свершившемуся факту загрязнения. В большинстве же других арктических стран компании платят заранее и постоянно. В случае нанесения ими экологического ущерба правительство просто автоматически забирает средства из соответствующих взносов, сделанных компаниями.

Больше всего от деятельности добывающих компаний, да и вообще от индустриализации Арктики страдают ее коренные народы. Обсуждению данной проблемы также было отведено значительное место на форуме. Ведь это проблема всех арктических стран. В США (на Аляске) живут эскимосы, в Канаде и Гренландии – инуиты, в Скандинавии – саамы, у нас – ненцы, селькупы, ханты, манси, чукчи, целый ряд других народов. Их традиционный образ жизни и традиционные промыслы (оленьеводство, рыболовство) часто входят в противоречие с цивилизацией «белых». Ни одна из арктических стран, разумеется, не готова предоставлять коренным народам полный суверенитет, тем более что они его и не просят. С другой стороны, ни одна страна не готова заниматься принудительной полной ассимиляцией северных народов. Традиционной становится промежуточная модель: малочисленным народам предоставляется право на самоуправление, государство пытается предоставлять некоторые льготы их экономической деятельности (традиционным промыслам). При этом любой желающий представитель коренного народа может «уйти в цивилизацию», полностью вписавшись в большой социум своей страны. Примером этой категории людей является упомянутый выше доктор юридических наук Сергей Николаевич Харючи (по отцу – ненец, по матери – коми), уже 11 лет возглавляющий законодательную власть ЯНАО. Можно также вспомнить первую российскую женщину-губернатора Валентину Тадеевну Броневич (ительменку), которая в 1996-2000 годах возглавляла ныне упраздненный Корякский автономный округ на Камчатке.

Промежуточная модель, однако, всех проблем не решает. Даже имея своих представителей в органах государственной власти и свое самоуправление, коренным народам бывает крайне сложно отстаивать свои права в борьбе с нефтяными и газовыми корпорациями с их огромными лоббистскими возможностями. Кроме того, у этой проблемы есть и совсем специфические аспекты. На Арктическом правовом форуме целая секция была посвящена обсуждению юридического статуса жилищ малочисленных народов, в первую очередь – оленеводов. Дело в том, что по нынешнему российскому законодательству чумы и яранги не считаются жилищем вообще. Хотя бы потому, что они не являются недвижимым имуществом (на самом деле они быстро разбираются, собираются и передвигаются). Это лишает людей множества различных прав, положенных им по Конституции и другим законам. В частности, молодые представители северных народов, приезжающие на учебу в крупные города России, оказываются в статусе бомжей, поскольку не имеют адреса постоянной прописки.

Впрочем, с подобными проблемами встречаются и некоторые некоренные жители Севера. Еще одна секция форума обсуждала проб-

лему вахтовых поселков. В российской Арктике таких поселков с советских времен (в том числе и с эпохи ГУЛАГа) осталось множество. Значительная их часть полностью утратила свое прежнее экономическое значение, при этом люди там остались, лишившись факто всяких прав и элементарных бытовых удобств. Что делать с этими людьми – никто не понимает.

При этом уже в постсоветский период в российской Арктике появились вахтовые поселки совершенно другого типа. Их строят нынешние нефтяные и газовые компании для своих работников. Там люди действительно работают вахтовым методом (как правило, это жители регионов Поволжья, Урала и Западной Сибири), имея максимум возможных в данных условиях удобств. На «большой земле» совершенно не представляют, что у нас имеют место такие удивительные «вахтовые контрасты».

Кстати, город Салехард совмещает в себе оба этих типа арктических населенных пунктов, но с явным тяготением ко второму типу. По окраинам города сохранилась застройка гулаговских времен, кое-где встречаются здания, построенные еще в Обдорске. Но в целом это современнейший, постсоветский город, не уступающий по качеству городкам на севере Скандинавии. Кроме жилых домов имеются объекты культурного назначения (Конгресс-центр, Ледовый дворец, Школа искусств), обеспечивающие горожанам максимально полноценную жизнь. Вообще, в ЯНАО сохраняется максимум социальных благ для населения, чему способствует небольшая численность этого населения (немногим более полумиллиона человек при площади региона 750 тыс. кв. км; в самом Салехарде живет всего 40 тыс. человек).

Максимально возможное улучшение бытовых условий вахтовиков и тем более постоянных жителей Севера является на самом деле лишь частичной компенсацией за природно-климатические условия, в которых они живут. Природа Арктики предельно враждебна человеку. И даже если ему созданы максимально комфортные условия обитания, все равно через 5-6 лет в организме начинаются необратимые изменения, разрушается иммунная и сердечно-сосудистая системы. Этот фактор очень существенно затрудняет освоение данного региона. С другой стороны, многие северяне даже на пенсии не хотят уезжать на «большую землю», даже если для этого есть финансовые возможности. Во-первых, действует привычка. Во-вторых, Арктика отталкивает, но она и притягивает, с ней бывает психологически трудно расстаться. Наконец, как было сказано, социальные льготы в некоторых северных регионах очень развиты, многие люди не хотят их терять.

Учитывая все описанные проблемы, участники форума неоднократно подчеркивали, что государство должно принять целый комплекс законов в самых разных областях, стимулирующих к жизни и ведению экономической деятельности в Арктике. Иначе никакие грандиозные замыслы по ее освоению не реализуются. В связи с этим не может не вызывать удивления то, что в ходе многочисленных реорганизаций властных структур в России исчезли сначала Министерство по делам Севера, затем соответствующий Госкомитет, а теперь, не исключено, будет упразднен и аналогичный комитет в Совете Федерации.

В ходе работы одной из секций форума выступавший юрист из Москвы говорил о различных аспектах социально-экономических отношений без всякой привязки к местной специфике. Ведущий попросил его быть ближе к арктическим проблемам. На что докладчик неожиданно ответил, что Арктика ничем не отличается от других регионов. На это ведущий сказал: «Если б она ничем не отличалась, мы бы здесь не заседали. В том-то и дело, что она очень сильно отличается».

И очень важно, чтобы в Москве это поняли не на словах, а на деле.

Александр ХРАМЧИХИН
Фото автора