

46



На правах рукописи

Буник Иван Владимирович

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ
РЕГУЛИРОВАНИЯ РОССИЕЙ СУДОХОДСТВА
ПО СЕВЕРНОМУ МОРСКОМУ ПУТИ

Специальность 12.00.10 – Международное право. Европейское право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

12 ИЮЛ 2007

Москва – 2007

Диссертация выполнена на кафедре международного права Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России.

Научный руководитель доктор юридических наук, профессор
Вылегжанин Александр Николаевич

Официальные оппоненты. заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Мелков Геннадий Михайлович

кандидат юридических наук
Орешенков Александр Михайлович

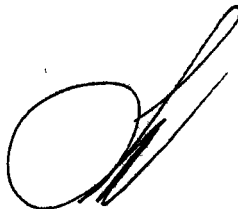
Ведущая организация. Военный Университет Министерства Обороны
Российской Федерации

Защита состоится «27» сентября 2007 г. в 16 ч 30 мин на заседании
Диссертационного совета Д 209.002.05 по юридическим наукам в Московском
государственном институте международных отношений (Университете) МИД России
по адресу: 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Московского
государственного института международных отношений (Университета) МИД России.

Автореферат разослан «27» июня 2007 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор



Е.Я.Павлов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования В науке международного права уделяется внимание анализу правового режима Арктики, правового режима судоходства в арктических водах, защите арктической окружающей среды. При этом с разных позиций раскрывается юридическое содержание терминов «Арктика» и «арктический сектор», не одинаково оцениваются соответствующие правовые концепции, их отражение в международно-правовых актах. Значительный и юридически многообразный вклад в исследование правового режима Арктики внесли отечественные ученые¹. Тем не менее, до сих пор не проводилось специального исследования проблем международно-правового обоснования регулирования Россией судоходства по Северному морскому пути, тем более в контексте современного правового режима Арктики. Об актуальности таких проблем свидетельствует и обострение правопритязаний государств в районах высокоширотной Арктики (за пределами 200 миль от исходных линий арктических государств), обусловленное, в свою очередь, открывающимися по мере развития технологий возможностями освоения углеводородов арктического шельфа, а также объективной тенденцией к интенсификации арктического судоходства, проявлением феномена таяния арктических льдов и т.д.²

Северный морской путь, проходящий вдоль арктических берегов России от Кольского залива на западе и до Берингова моря на востоке, является главным национальным морским путем России в Арктике, существенным компонентом

¹ Лахтин В. Л. Права на северные полярные пространства. М., 1928; Коровин Е. А. СССР и полярные земли // Советское право, № 3, 1926; Сигрист С. В. Советское право в полярных пространствах // Рабочий суд, № 13, 1928; Пашуканис Е. Очерки по международному праву. М., 1935; Дурденевский В. Н. Проблема правового режима приполярных областей // Вестник МГУ № 7, 1950; Жудро А. К., Джавад Ю. Х. Морское право. М., 1974; Молодцов С. В. Правовой режим морских вод. М., 1982; Международное право // Под ред. Тункина Г. И. М., 1994; Барсегов Ю. Г. Мировой океан: право, политика, дипломатия. М., 1983; Тимченко Л. Д. Quo vadis, Arctisium? Международно-правовой режим Арктики и тенденции его развития (на англ. яз.). Харьков, 1995; Эфендиев О. Ф. Международно-правовой режим арктического пространства // Современное международное морское право. Под ред. Лазарева М. И. М., 1974; Клиненко Б. М. Правовой режим Арктики // Международное право. Под ред. Влатовой И. Т. М., 1987; А. Л. Колодкин, М. Е. Волосов. Основные особенности правового режима Арктики в современный период. В сб. научных трудов «Морское право и международное сотрудничество» // Под ред. А. Л. Колодкина. М., 1990; Кулебякин В. Н. Правовой режим Арктики // Международное морское право. Под ред. Блищенко И. П. М., 1988; Лазарев М. И. Теоретические вопросы современного морского права. М., 1983; Виноградов С. В. Правовой режим Арктики // Международное право. Под ред. Тункина Г. И. М., 1994; Вылегжанин А. Н., Гурев С. А., Иванов Г. Г. Международное морское право. М., 2003; Малеев Ю. М. Правовой режим Арктики // Международное право. Под ред. Колосова Ю. М., Кривчиковой Э. С. М., 2005 и др.

² Вылегжанин А. Н. Правопритязания на природные ресурсы Арктики // Московский журнал международного права. – 2006. – № 1.

экономики Крайнего Севера, России в целом, важнейшим связующим звеном между районами России, примыкающими к Северному Ледовитому океану, а также между Дальним Востоком России и западными районами страны

Существуют потенциальные возможности использования Севморпути и для международных перевозок между странами Европы, Азии и Америки³ Отдаленность окраинных сибирских морей от мировых торговых путей, характерные для них сложные ледовые условия, необходимость вкладывать крупные средства в освоение северной навигации в ледовых условиях, сложившаяся в силу этих обстоятельств «закрытость» трасс Севморпути по действовавшему законодательству СССР обусловили то, что эти трассы практически никогда не использовались для международного судоходства Советское законодательство было единственным предметно разработанным источником правового регулирования судоходства по Севморпути Кроме того, безопасность судоходства в арктических морях зависит от функционирования отечественных полярных станций, профессиональных служб, обеспечивающих безопасность ледовой навигации Существенными являются также обстоятельства исторического характера, связанные с вкладом российского, советского государства в исследование пространств Арктики, материковых, островных, подледных и надледных земель, в освоение Севморпути, его навигационно-гидрографическое, иное оснащение как транспортной магистрали

Существенная особенность Севморпути состоит и в том, что, в отличие от большинства транспортных коммуникаций, Севморпуть не имеет единой фиксированной судоходной трассы В течение года Севморпуть перемещается на значительные расстояния в широтном направлении При этом большая часть трасс располагается в пределах исключительной экономической зоны, территориального моря либо внутренних вод России, т.е. проходит в пространствах, подчиненных ее суверенитету и юрисдикции Отдельные участки трасс Севморпути в тот или иной период времени пролегают за пределами исключительной экономической зоны России в Арктике

³ Например, при использовании Севморпути (вместо Суэцкого и Панамского каналов) путь из порта Роттердам сокращается до порта Иокогама – на 3860 морских миль (на 34%), до Шанхая – на 2449 миль (на 23%), до Ванкувера – на 1932 мили (на 22%)

После распада СССР все более настойчиво в западной международно-правовой доктрине продвигаются идеи и предложения об «интернационализации» высокоширотной Арктики, о преобразовании исторически сложившихся национальных арктических судоходных путей России и Канады (Севморпути и Северо-Западного прохода) в «традиционные» международные морские пути⁴. Отечественное арктическое законодательство, прежде всего – Постановление Президиума ЦИК СССР 1926 г., считавшееся в течение десятилетий признаваемым и соответствующим международному праву, квалифицируется теперь США как «территориальные притязания»⁵. Проамериканский подход, нацеленный на ревизию статуса Арктики, на интернационализацию ее высокоширотной части, был, как показывают документы, в период Президента Б.Н. Ельцина поддержан по ряду позиций некоторыми бывшими руководителями Министерства иностранных дел России.

В 2005 г. четко проявлен иной подход заместитель председателя Государственной Думы России А.Н. Чилингаров и Председатель научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве РФ академик РАН А.Г. Гранберг подчеркивают значимость Северного морского пути как законодательно регулируемой только Россией транспортной коммуникации, хотя и открытой – при соблюдении российского законодательства – для судов не только под флагом России, но и других стран для грузопотоков в Западную Европу и в обратном направлении. Отмечен потенциальный рост значения Севморпути по мере освоения масштабных месторождений шельфовых районов России в Арктике. В отношении призыва газеты «Нью-Йорк Таймс» проводить «жесткую линию в вопросе пересмотра секторального принципа», заместитель председателя Государственной Думы России заметил, что «никому не запрещается мечтать и хотеть»⁶.

В мае 2007 г. на совместном заседании Президиума Государственного совета и Морской коллегии при Правительстве России в Мурманске отмечены, во-первых, необходимость рассмотрения предложений «по модернизации арктической транспортной системы», в том числе «арктических портов,

⁴ North meets North: Navigation and the Future of the Arctic. Report of a working group of the Ministry for Foreign Affairs, Iceland, 2006.

⁵ Borgerson S. Breaking the Ice Up North // The New York Times, October 19, 2005.

⁶ Российская газета. 2005. 11 ноября.

транспортного и ледокольного флота», при этом специально было отмечено значение «обеспечения плавания в районе Северного морского пути», во-вторых, фактор роста с каждым годом роли «морского транспорта в освоении нефтегазовых месторождений» в Арктике, в-третьих, подчеркнута необходимость учитывать уязвимость природы и «принимать меры для сохранения экологического баланса в этом регионе»⁷

Об актуальности выявления международно-правовых оснований регулирования Россией судоходства по Северному морскому пути свидетельствует и последовательность Канады в деле подтверждения на протяжении десятилетий ее права регулировать судоходство и иную хозяйственную деятельность в арктическом секторе Канады, созданном законодательными актами 1906–1925 гг

Степень научной разработанности проблемы

Теоретическую основу диссертации составляют работы отечественных специалистов, посвященные общим проблемам международного права, территории, а также по статусу Арктики, прежде всего, Барсегова Ю Г, Верещетина В С, Вылегжанина А Н, Гуреева С А, Дурденевского В Н, Жудро А К, Иванова Г Г, Каламкаряна Р А, Капустина А Я, Клименко Б М, Кожевникова Ф И, Колодкина А Л, Колосова Ю М, Копылова М Н, Коровина Е А, Крылова С Б, Кулебякина В Н, Лахтина В Л, Лазарева М И, Лукашука И И, Малеева Ю Н, Мелкова Г М, Мовчана А П, Молодцова С В, Паламарчука П Г, Саваськова П В, Талалаева А Н, Тимченко Л Д, Тункина Г И, Шестакова Л Н, Шинкаревой Г Г, Эфендиева О Ф и других В работе учтены также современные исследования российских юристов по конкретным вопросам правового режима пространств Арктики (Барцица И Н, Михиной И Н, Орешенкова А М, Сокиркина В А и др), а также работы зарубежных авторов Д Фаранда, У Батлера, Р Хьюбера, Я Броунли, Р Вольтрена, Г Кельзена, Ч Хайда, П Фошиля, Д Миллера, М Мутона, Дж Клотца, С Смедалья, А Пелле, П Дайе, и других

⁷ Стенографический отчет о совместном заседании президиума Государственного совета и Морской коллегии при Правительстве России о развитии инфраструктуры морского транспорта в Российской Федерации – [электронный ресурс] Режим доступа http://www.kremlin.ru/appears/2007/05/02/0040_type63378type63381_126705.shtml

Цели и задачи исследования Цель настоящего исследования заключалась в выявлении имеющихся в современном международном праве оснований принятия и применения Россией законодательства о судоходстве по Северному морскому пути

Достижение поставленной цели осуществлялось путем решения следующих задач

– проведение общего обзора применимого к Арктике права, международного и национального, а также сопоставление концепций ее современного правового режима,

– выявление международно-правовой позиции Канады в отношении Арктики, обоснования Канадой своих прав на ее арктический сектор, включая исторический титул, характеристика обоснований Канадой правомерности законодательного регулирования ею судоходства по Северо-Западному проходу, выявление возможностей использования Россией такого международно-правового опыта,

– проведение современной международно-правовой оценки действующего законодательства России, применимого к судоходству по Северному морскому пути,

– выработка теоретических рекомендаций к разработке концепции и проекта нового акта арктического законодательства России – Федерального закона «О Северном морском пути»

Предметом исследования является комплекс норм международного и национального права, применимых к судоходству в Арктике

Методы диссертационного исследования При написании работы применялись следующие методы исследования общенаучный, формально-логический, диалектический, исторический, метод сравнительно-правового анализа

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые в отечественной науке на уровне диссертационного исследования выявлены имеющиеся в современном международном праве возможности регулирования Россией отечественного и иностранного судоходства по Северному морскому пути, включая введение обязательных предписаний, природоохранных требований, ограничений и запретов

В диссертации разработаны и выносятся на защиту следующие основные положения

1 Интересам России не отвечает интернационализация высокоширотных районов Арктики (находящихся за 200-мильным расстоянием от исходных линий вдоль побережья России в Северном Ледовитом океане), и, соответственно, позиция, согласно которой Конвенция ООН по морскому праву 1982 г является единственным и главным источником права, применимым к Арктике. Исторически правовой режим Арктики сформировался не на основе международных договоров, а на основе национального законодательства арктических государств, прежде всего России и Канады, имеющих самое протяженное арктическое побережье. Материалы Третьей Конференции ООН по морскому праву, в т.ч. Заключительный акт этой Конференции, не дают оснований считать, что скованные льдами высокоширотные районы Арктики вопреки воле арктических государств следует отождествлять с конвенционным понятием «моря и океаны», в сопоставлении с конвенционным режимом морских пространств (*lex generalis*), правовой режим Арктики в силу обычных норм международного права представляет собой *lex specialis*.

2 «Жесткая» доктринальная интерпретация концепции арктических секторов советского периода (сектор – как часть государственной территории) в условиях современного международного права не реалистична. Востребована реалистическая интерпретация этой концепции, опирающаяся не только на русско-английскую конвенцию 1825 г, русско-американский договор об уступке Аляски 1867 г, ноту МИД от 20 сентября 1916 г, Постановление Президиума ЦИК от 15 апреля 1926 г, но и на современную договорно-правовую практику Канады. В развитой канадскими и отечественными учеными природоохранной интерпретации эта концепция реально противостоит американскому подходу к интернационализации высокоширотной Арктики, соответствует современному международному праву. Согласно этой концепции (а) подразумевается не суверенитет над арктическим сектором, а лишь право осуществлять специальную национально-законодательную юрисдикцию, прежде всего в целях предотвращения загрязнения окружающей среды, (б) эта специальная юрисдикция правомерна в контексте экологизации международного

правосознания и современного состояния международного экологического права, (в) осуществление такой целевой юрисдикции Канадой и Россией признается государствами (фактическое поведение, молчаливое согласие, международные договоры Канады)

3 Для международно-правового обоснования права России законодательно регулировать судоходство по Севморпути исключительное значение имеет детальный учет канадского правового опыта. На уровне международного правосознания складывается согласие большинства государств мира с осуществлением Канадой национально-законодательного *регулирования* в отношении *любой хозяйственной деятельности* в пределах канадского арктического сектора – прежде всего, в целях *защиты окружающей среды* и в отношении *обеспечения выполнения* мер такого регулирования. Международно-правовая позиция Канады по Арктике, в отличие от позиции США, соответствует интересам России; России целесообразно поддерживать этот канадский опыт отстаивания прав на целевую юрисдикцию в арктическом секторе.

4 С точки зрения международно-правовых оснований регулирования Россией судоходства по Севморпути значение имеет также фактическое признание прав России на исторические моря и заливы в пределах российского арктического сектора. На протяжении десятилетий существует «общая терпимость» большинства государств мира, их молчаливое согласие со сложившимся правовым режимом этих морей, отсутствие возражений со стороны такого большинства против выполняемых здесь Советским Союзом / Россией административных и иных функций. Все иностранные суда подчинялись административным указаниям, даваемым российскими государственными органами, ответственными за обеспечение безопасности судоходства в пределах таких морей и заливов.

5 В силу последствий применения принципа «эстоппель» недопустимы какие-либо юридически значимые действия Российской Федерации, которые можно истолковать как отказ от исполнения Постановления Президиума ЦИК СССР 1926 г., от исторически сложившихся прав России в ее арктическом секторе. Молчаливое согласие со стороны большинства государств мира с

исполнением этого правового акта в течение нескольких десятилетий, в том числе в части установления в советский период порядка допуска иностранных судов на трассы Северного морского пути, означает и фактическое поддержание здесь национально-законодательного порядка. Желательны подтверждения, по возможности и на договорно-правовом уровне, таких прав России в пространствах Арктики

6 В рамках развития современного законодательного регулирования судоходства по Севморпути целесообразен отказ от прежней линии на ограничение иностранного судоходства по Севморпути, напротив, интересам России соответствует законодательное облегчение такого судоходства – при незыблемости подчинения иностранных судов российскому законодательному регулированию, прежде всего для целей защиты окружающей среды, распространения на всех пользователей, в том числе иностранных, финансового бремени по навигационно-гидрографическому и техническому обустройству Севморпути. Эти правовые новации целесообразно отразить в новом акте арктического законодательства страны – Федеральном законе «О Северном морском пути»

7 Концепция проекта этого отправного современного законодательного акта России об Арктике должна прежде всего соответствовать нынешнему состоянию международного права окружающей среды и практике его исполнения. На такой основе возможно более жесткое национально-законодательное регулирование Россией прохода судов, в т.ч. иностранных, по трассам Северного морского пути, обеспечение выполнения мер такого регулирования, определение связанных с эксплуатацией Северного морского пути конкретных конструктивных, технических, иных нормативов судов в целях предотвращения загрязнения окружающей среды, обеспечение неотвратимости ответственности судовладельцев за такое загрязнение, независимо от государства флага и формы собственности, обеспечение безопасности прохода по Севморпути, ясности и стабильности законодательных правил такого прохода, его экономической привлекательности (в том числе посредством создания, например, порто-франко в западном и восточном районах Севморпути)

Теоретическая и практическая значимость исследования Содержащиеся в настоящей работе выводы, систематизированная информация, обобщения, рекомендации могут быть использованы в качестве теоретической и практической помощи специалистам в области международного права. Результаты научного анализа в диссертации канадского договорно-правового опыта и законодательства могут быть использованы в работе по совершенствованию законодательства России об Арктике. Материалы настоящего диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе в высших учебных заведениях.

Апробация результатов диссертационного исследования Материалы диссертации нашли отражение в публикациях автора. Достоверность положений, содержащихся в диссертации, их обоснованность подтверждается апробацией основных выводов на ряде научных конференций и семинаров, как в ходе выступлений на них диссертанта (научно-практическая конференция «Энергетика и право правовой режим природных ресурсов», проведена 12 мая 2005 г. в МГИМО (У) МИД России, научно-практический семинар «Энергетика и право трубопроводный транспорт», проведен 15 июня 2005 г. в МГИМО (У) МИД России, международная конференция «Международные нефте- и газопроводы право, геополитика, экономика – МГИМО (У) МИД России, 6 октября 2005 г., научно-практическая конференция «Шельф–2006 актуальные правовые проблемы» (16–18 июня 2006 года, г Москва), так и при участии в дискуссии (заседание «Круглого стола» Временной комиссии Совета Федерации по национальной морской политике на тему «Морская деятельность Российской Федерации состояние и проблемы законодательного обеспечения» – в Совете Федерации Федерального Собрания РФ, 23 июня 2005 г., г Москва). Материалы исследования использованы также при чтении лекций и проведении семинарских занятий на международно-правовом факультете МГИМО (У) МИД России.

Объем и структура диссертации соответствуют целям и задачам исследования. Объем отвечает установленным требованиям.

СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих семь параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников и литературы.

Во **введении** показана актуальность темы, степень ее разработанности, очерчиваются источники, определяются цель, задачи, предмет и методологическая основа исследования, формулируются положения, выносимые на защиту. Здесь же обосновывается научная новизна и значимость диссертации, отмечена прикладная ценность полученных результатов, представлены данные об их апробации и опубликовании, а также сведения об объеме и структуре диссертации.

Глава I – «Современный правовой режим Арктики: обзор основных применимых правовых источников и доктринальных оценок» – состоит из двух параграфов.

В **параграфе 1** – «Нормативное проявление концепции арктических секторов: канадские законы 1906–1925 гг., Постановление Президиума ЦИК СССР 1926 г.» – раскрывается вопрос о юридическом оформлении идеи распространения юрисдикции арктического государства на полярные территории, возникшей в связи с возрастающим интересом к научной и хозяйственной деятельности в этом районе.

Одним из распространенных доктринальных обоснований прав на пространство Арктики является концепция эффективной оккупации. С точки зрения теории международного права, эффективная оккупация является одним из оснований прав на территорию, своего рода предпосылкой формирования статуса такой территории, распространения на нее государственного суверенитета или юрисдикции.⁸ Суровые климатические условия в большинстве районов Арктики, и, как следствие, затруднительность применения здесь концепции эффективной оккупации, побудили теоретиков предложить в этих районах иные основания приобретения территории, ее приращения. Среди таких оснований наибольшую популярность получила концепция арктических

⁸ Броунли Я. Международное право. Т. 1. М., 1977. С. 218–228.

секторов⁹ Арктический сектор представляет собой треугольник, основанием которого является линия арктического побережья государства, а боковыми сторонами – линии, соединяющие конечные точки линии побережья с Северным географическим полюсом

В диссертации обращено внимание на различные подходы юристов-международников к концепции арктических секторов, проанализированы взгляды зарубежных ученых (Р Вольтрена, Т.Бальша, Ч Хайда, П Фошиля, Д Х Миллера, М Ф Линдли, Г Смедаля, М В Мутона, Д Фаранда и др) Особое внимание уделено обзору позиций отечественных правоведов (В Л Лахтина, Л Брейтфуса, Е А Коровина, В Н Кулебякина, С В Сигриста, Е Б Пашуканиса, В Н Дурденевского, В И Лисовского, О.Ф Эфендиева, Паламарчука П Г и др) Отмечено, что подходы сторонников данной концепции, при их различиях, объединяет то, что арктическое государство в своем секторе вправе осуществлять некоторые государственно-властные полномочия Однако среди сторонников этой концепции отсутствуют единство по вопросу о содержании таких полномочий (определенная целевая юрисдикция или суверенитет), а также по пространственной сфере этих полномочий (только ли сухопутные территории, или еще и льды, а также воздушное пространство)

Параграф 2 – Вопросы применения к Арктике Конвенции ООН по морскому праву 1982 г – посвящен анализу теоретических разработок, в которых рассматривался вопрос о том, распространяются ли нормы Конвенции 1982 г на арктические пространства В самом кратком изложении, научное обобщение проанализированных доктринальных разногласий сводится к следующему Согласно одному подходу, нормы Конвенции 1982 г безоговорочно распространяются на пространства Арктики (У Ениш, Д Р Ротвелл, К Джойнер, Л Д Тимченко и др) Автор выявляет некоторую юридическую противоречивость такой позиции в то время как исследователи данной группы единогласно признают специфику судоходства в арктических водах *de facto*, они отказываются признавать специфику *de jure*

⁹ Иногда, особенно в западной литературе, термин «полярный сектор» одинаково применяют к Арктике и к Антарктике Это представляется не вполне точным Правовой режим Антарктики кардинально отличается от правового режима Арктики, что отражено в многостороннем договоре – Договоре об Антарктике 1959 г

Согласно второму подходу (Барсегова Ю Г, Гуреева С А, Кулебякина В П, из зарубежных юристов – Х Воерлинга, С Б Бойд, С Б Кэя и др), вследствие комплекса исторических, экономических, политических, географических, экологических и других факторов признается, «что арктические морские пространства не могут рассматриваться под тем же углом зрения, что и морские пространства вообще»¹⁰ В диссертации автор придерживается этого подхода При этом показано, что на современном этапе нормы Конвенции ООН по морскому праву могут применяться к ледовым пространствам Арктики конкретным арктическим государством, тем более, если это государство не может сослаться на исторический титул, иные правооснования в отношении высокоширотных районов Арктики Но неправомерно вопреки воле соответствующего арктического государства игнорировать его исторические права в Арктике Еще важнее то, что первоочередную ответственность за состояние окружающей среды Арктики несут конкретные арктические государства Следовательно, судоходство в морских пространствах Арктики должно регулироваться в контексте современного международного права окружающей среды, с учетом конкретных сложившихся исторических правооснований, главным образом, на основе национального законодательства соответствующего арктического государства Некоторые успехи США в 1990-х годах в создании, усилении концепции и институтов интернационализации Арктики обозначили альтернативную перспективу – установление в отношении Арктики правового режима международной территории Но пространства Арктики, в т ч судоходные пути Севморпуть и Северо-Западный проход, не находились ранее и не находятся в настоящее время вне государственной юрисдикции, соответственно, СССР/России и Канады В отличие от Антарктики, международное сообщество на договорной основе не определяло правовой режим Арктики

В диссертации исследована с современных правовых позиций «жесткая» интерпретация концепции полярных секторов (В Л Лахтин, Е А Коровин), согласно которой сектор – это часть государственной территории СССР Отмечено, что сам текст Постановления Президиума ЦИК 1926 г не дает

¹⁰ Кулебякин В Н Правовой режим Арктики – Международное морское право Отв ред И П Блищенко М 1988, с 139

оснований согласиться с такой интерпретацией в Постановлении говорится о суверенитете только над «землями и островами», расположенными в границах арктического сектора. Для распространения суверенитета СССР на воздушные пространства такого сектора нет правовых оснований. Реальность (фактическое многолетнее поведение СССР, России, установление прямых исходных линий в Арктике, отсутствие возражений со стороны СССР на полеты над сектором и др.) свидетельствуют о том, что территориальное верховенство СССР не распространялось на весь арктический сектор.

В диссертации поддержан следующий подход к определению термина «сектор арктического государства». «считается признанным, что соответствующее арктическое государство осуществляет в секторе определенную целевую юрисдикцию (прежде всего для защиты хрупкой арктической окружающей среды, сохранения биоразнообразия, экосистемного равновесия и т.д.), за пределами территориального моря арктического государства ледяные и водные пространства такого сектора государственную территорию не составляют. Равным образом пределы полярных секторов арктических государств не являются государственными границами, сектор – это прежде всего зона реализации исторически сложившихся оборонных, особых экономических, природоресурсных и природоохранных интересов конкретного арктического государства»¹¹

Развивая этот подход, диссертант предлагает усилить в российском законодательстве акцент именно на природоохранные факторы. Озабоченность соответствующего арктического государства состоянием окружающей среды Арктики, его первоочередная ответственность в пределах своего арктического сектора за сохранение арктических экосистем следует считать широко признаваемыми и учитываемыми факторами, как показал канадский договорно-правовой опыт. Такие констатации подтверждает и Принцип 7 Стокгольмской Декларации ООН от 16 июня 1972 г. Обширная юридическая литература по защите окружающей среды обозначает, в качестве современных тенденций

¹¹ Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г. Международное морское право. М., 2003. С. 212-213

развития международного экологического права, экологизацию международного правосознания, тем более, если речь идет об Арктике ¹²

Глава II – «Международно-правовое обоснование Канадой регулирования судоходства по Северо-Западному проходу и по защите окружающей среды в арктическом секторе Канады» – состоит из четырех параграфов

Параграф 1 – Защита окружающей среды в арктическом секторе Канады – посвящен анализу правовых обоснований, на которые опирается Канада для целей реализации своих исключительных прав в Арктике (1) общие законы об арктических пространствах, прежде всего – Закон о Северо-Западных территориях (в ред 1925 г), (2) специальные законы о судоходстве в арктических водах и принятые в соответствии с ними подзаконные нормативно-правовые акты; (3) международные договоры Канады, в которых предусмотрены положения или хотя бы упоминания об исключительных правах Канады в ее арктическом секторе

Отмечено, что на протяжении десятилетий Канада посредством сочетающегося правового воздействия норм национального законодательства и международного права последовательно и весьма эффективно отстаивает свои национальные интересы в Арктике Представленный анализ канадского законодательства позволяет сделать вывод о том, что правопритязания Канады в отношении Арктики подкрепляются комплексом юридических оснований (теорией арктических секторов, теорией прилегания, теорией отождествления льдов и земель, обязанностью защитить интересы коренного населения и окружающую среду, продолжительной эффективной оккупацией) В диссертации показано, как канадская арктическая политика дает свои положительные «плоды» в контексте международно-правового обоснования прав этого государства на заявленный ею в прошлом веке арктический сектор Юридическая «аккуратность», изобретательность в обосновании прав Канады на заявленный арктический сектор предупреждает обоснованные дипломатические протесты Как известно, концепция молчаливого признания предполагает

¹² См., напр Копылов М Н Юридическая ответственность за экологические преступления М, 2004 Копылов, М Н Международное экологическое право как отрасль современного международного права /М Н Копылов // Государство и право – 2007 – № 1 – С. 54–63

молчаливое согласие государства с определенным положением вещей, и эта концепция широко применима в практике разрешения территориальных споров и разногласий Государства в подтверждение своих прав на определенную территорию зачастую ссылаются на отсутствие протестов со стороны другого соответствующего государства¹³

Диссертантом предлагается учитывать в российской арктической политике канадский опыт отстаивания прав на целевую юрисдикцию в арктическом секторе Сопоставляется, с одной стороны, теоретическая критика секторальной правовой платформы Канады (в частности, в совместной статье российского юриста-международника проф А Л Колодкина и американского юриста Б Х Оксмана¹⁴) и, с другой, точку зрения заместителя Председателя НЭС Морской коллегии о том, что интернационализация высокоширотных районов в российском арктическом секторе за 200-мильным пределом не отвечает национальным интересам России¹⁵ В диссертации выявлены позитивные и негативные международно-правовые последствия действий конкретных российских государственных органов (заявления, сделанного Россией при ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады об избежании двойного налогообложения в 1997 г, подготовки и представления Россией в Комиссию по границам континентального шельфа в 2002–2003 гг данных о границах континентального шельфа за пределами 200 морских миль и др) В связи с этим высказывается предложение о необходимости межведомственных экспертиз по сложным вопросам, связанным с пределами национальных притязаний в Арктике

В случае отсутствия у России такой арктической политики, приведен и альтернативный – весьма пессимистический прогноз В отличие от Канады, России не удастся, в случае таяния льдов, сохранить статус Севморпути как национальной транспортной магистрали, *de jure* Севморпуть исчезнет, вдоль самого протяженного в мире российского побережья Северного Ледовитого океана установится режим свободы судоходства с соответствующими негативными экологическими последствиями для России В районы российского арктического сектора за 200-мильным пределом придут иностранные

¹³ Клименко Б М Мирное решение территориальных споров М, 1982 С 166–177

¹⁴ Колодкин А Л, Оксман Б Х Стабильность в международном морском праве – Вне конфронтации Международное право в период после холодной войны Отв ред Л Дэмрош, Г Даниленко М, 1996 С 183

¹⁵ Войтоловский Г К Теория и практика морской деятельности Вып 5 М, 2005 С 222

разработчики нефти и газа Понятие «российский арктический сектор» будет исключено из действующего международного права, в отличие от понятия «арктический сектор Канады»

Параграф 2 – Регулирование судоходства по Северо-Западному проходу – раскрывает содержание эффективного юридического механизма, созданного Канадой в целях регулирования судоходства в ее арктическом секторе Напоминая о весьма обширной юридической литературе по защите окружающей среды и современных тенденциях развития международного экологического права, автор констатирует в эти тенденции органично вписывается, соответствует им правовая позиция Канады относительно того, что защищать окружающую среду в ее арктическом секторе – это и право, и обязанность Канады С этих общих природоохранных позиций справедливыми выглядят усилия Канады, нацеленные против «бесхозности» Северо-Западного прохода, против безучастности к порядку в нем, его экологическому состоянию Анализируя противоречия между Канадой и США по вопросу о Северо-Западном проходе, в том числе обозначенные в заявлениях Госдепартамента США, автор обращает внимание на то, что позиция Канады больше соответствует арктическим интересам России Кроме того, объективно позиция Канады (особенно самый сильный ее компонент – природоохранный) выглядит более убедительной, более отвечающей современному международному праву, чем позиция США Соглашение между Правительством Канады и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в Арктике¹⁶, подписанное в 1988 г, оценивается автором как крупная юридическая победа Канады Соглашение 1988 г содержит ключевую для позиции Канады формулировку «Правительство Соединенных Штатов обещает (“pledges”), что любое судоходство ледоколов США в водах, считаемых Канадой внутренними, будет осуществляться с согласия Правительства Канады» До этого США не шли на такие договорные констатации

В параграфе 3 – «Обеспечение выполнения канадского арктического законодательства» охарактеризованы практические шаги Правительства Канады в целях реализации арктической политики (в том числе заявления политиков и дипломатов, отдельные высказывания канадских военных) В частности, в 2006

¹⁶ Canada Treaty Series 1988/29 OTTAWA, 1989

г было принято решение о политически значимом переименовании Северо-Западного прохода в Канадские внутренние воды. Вместе с тем, для Канады до сих пор остается насущной проблема неподготовленности к защите прохода против вторжения судов-нарушителей. Тот факт, что такому несанкционированному проходу не будет оказано сопротивление, способен нанести существенный ущерб международно-правовой позиции Канады. Автор приводит пример юридического механизма, изобретенного Канадой в целях значительного смягчения негативных международно-правовых последствий возможного несанкционированного захода иностранных судов в канадские арктические воды и несоблюдения национального регулирования (на основе правового анализа Приказа об исключении ледокола Береговой охраны Соединенных Штатов «Хили» из сферы применения Правил предотвращения загрязнения при арктическом судоходстве от 18 июня 2003 г.¹⁷)

В параграфе 4 – Возможности использования Россией международно-правовых доводов Канады – содержатся предложения по целостному восприятию Россией наиболее значимых результатов осуществляемой с 1904 г правовой политики Канады в Арктике (А) России целесообразно дистанцироваться от поддержки США в ее споре с Канадой по арктическим вопросам, напротив, активизировать двустороннее арктическое сотрудничество с Канадой, прежде всего, в области поддержки совместных научных проектов по защите окружающей среды в их арктических секторах, гармонизации на договорной основе экологических требований к проходу по Севморпути и по Северо-Западному проходу (Б) При осуществлении арктической политики необходимо прежде всего ориентироваться на науку международного права. Именно пренебрежение к ней, игнорирование ее достижений (например, разработок о международно-правовом институте эстоппель, о молчаливом согласии, об историческом титуле, о решениях Международного Суда ООН), как показывает практика, ведет к «самоурезанию» прав нашей страны в Арктике (В) Следует определиться с реалистичным объемом национальных прав в российском арктическом секторе. При международно-правовом обосновании таких прав акцент должен быть сделан именно на природоохранных целях

¹⁷ Order Exempting the United States Coast Guard Icebreaker "HEALY" from the Application of the Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations P.C. 2003-1000 SOR/2003-247 18 June, 2003 // *Canada Gazette* Vol 137, No 14 – July 2, 2003

юрисдикции Реализация указанных прав должна происходить поэтапно и быть юридически выверенной Последнее требует согласованности в действиях исполнительной и законодательной власти (Г) Следует формировать судебную практику по делам о хозяйственной деятельности в арктическом секторе России При этом должен учитываться принцип *приоритета публично-правовых интересов*, прежде всего в целях защиты окружающей среды, реально оцениваться возможный «натиск» влиятельных лиц, компаний, для которых конкретные финансовые экономические интересы преобладают над стратегической арктической политикой России (Д) В международных договорах, заключаемых Россией (пусть даже не по вопросам Арктики), необходимо, по примеру Канады, подтверждать исторически сложившиеся права России в Арктике В случае невозможности достигнуть согласия, необходимо как минимум сохранять *status quo*, юридическая техника при этом должна создавать основания для последующего толкования клаузул договора в пользу России, в особенности учитывая национальное законодательство и практику его применения (Е) Особое внимание следует уделить формированию корректной законодательной базы в отношении российского арктического сектора Следует сделать акцент на усилении корректных начал, заложенных в имеющемся законодательстве страны и подкреплении правовой политики, отраженной в Постановлении Президиума ЦИК СССР 1926 г и в Указе Президиума Верховного Совета СССР 1984 г. (Ж) На основе изложенных выше исходных правовых положений предложено разработать проект федерального закона «О Северном морском пути»

Глава 3 – «Международно-правовая оценка законодательства России, применимого к судоходству по Севморпути» – состоит из трех параграфов

В параграфе 1 – Международно-правовые исследования вопроса о правовом режиме Севморпути – выявляется единство мнений большинства отечественных правоведов о заслугах России в Арктике и об их юридических последствиях Эти заслуги состоят, прежде всего, в открытии многих арктических пространств, а право первооткрытия было, сообразно международному праву того периода, достаточным титулом для

распространения на них властных полномочий российского государства. Освоение арктических пространств Россией, Советским Союзом не вызывало протестов со стороны других государств. Такое молчание по поводу территориального властвования России, Советского Союза создало презумпцию согласия большинства государств мира, со временем превратившуюся в признание длительная и никем не оспариваемая практика в условиях существования «общей терпимости» позволяет утверждать, что данное положение находится в соответствии с международным правом. Более того, освоение Арктики создало *de facto* тесную связь участков моря с береговой территорией СССР. А такие факторы, как особая заинтересованность государства в экономической деятельности в его арктическом секторе и длительное осуществление такой деятельности, в совокупности с фактической реализацией здесь государственно-властных полномочий, также являются значимыми правооснованиями и учитываются при разрешении территориальных споров.

В параграфе 2 – Законодательство России о судоходстве по Севморпути и международное право – дается анализ примененного национального законодательства и его соотношение с действующим международным правом. Автор напоминает, что ряд исключительных прав России в некоторых районах Арктики был изначально предусмотрен отечественным законодательством (с царских указов 1616–1620 гг. до советского законодательства, в котором конкретизированы эти исключительные права. Имеются в виду, прежде всего, Постановление Президиума ЦИК СССР 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане»¹⁸, Постановление СНК СССР «Об организации при Совете Народных Комиссаров Союза ССР Главного Управления Северного морского пути» от 17 декабря 1932 г., Положение об Администрации Северного морского пути при Министерстве морского флота, утв. Постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1971 г. и др. На основании проведенного анализа показано, что Северный морской путь никогда не являлся

¹⁸ СЗ СССР, 1926, №32, ст. 203. Цит. по: Международное право в избранных документах (часть I) // Отв. ред. В. Н. Дурденевский. М., 1955. С. 210.

международным судоходным путем, судоходство в российском секторе Арктике осуществлялось с соблюдением специального российского законодательства

Подробному юридическому анализу подвергнут Закон СССР от 28 ноября 1984 г № 1422–XI «Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР» Этот закон является частью действующего законодательства России. Автор обосновывает, что данный акт законодательства является значимым юридическим аргументом при правовом обосновании природоохранной российской юрисдикции в арктическом секторе, обозначенном Постановлением ЦИК СССР 1926 г При определении сферы действия Указа Президиума ВС СССР 1984 г используется (как и в Канаде) юридически «гибкая» формулировка «районы Крайнего Севера и морские районы, прилегающие к северному побережью СССР» Подобная формулировка не препятствует существованию границ отечественного природоохранного арктического сектора С юридической точки зрения не является ошибкой предположение, что предусмотренные в Указе Президиума ВС СССР 1984 г меры есть основа целевой природоохранной юрисдикции России в арктическом секторе Действительно, слова «районы Крайнего Севера и морские районы, прилегающие к северному побережью СССР» означают, в том числе, и арктический сектор России во-первых, исходя из буквального толкования формулировки «морские районы, прилегающие к северному побережью СССР» – в сопоставлении с общепринятым подходом к доктринальному определению термина «полярный сектор», во-вторых, в соответствии с известной правоприменительной практикой СССР, в-третьих, с учетом зарубежной правовой практики например, создания в 1925 г в Канаде охотничьего заповедника Арктических островов, правительственные распоряжения установили границы этого заповедника в соответствии с границами арктического сектора, вследствие чего действие национального регулирования распространилось, в том числе, на высокоширотные арктические пространства

Диссертант выступает против «идеализации» правового механизма, содержащегося в статье 234 Конвенции ООН по морскому праву, данная статья

не усиливает, а ограничивает юрисдикцию арктических государств в высокоширотных районах Арктики. Эта статья признает юрисдикцию государств в «покрытых льдами районах» только «в пределах исключительной экономической зоны» США, например, не участвуя в Конвенции 1982 г., такими ограничениями не связаны. Соответственно, в диссертации внимание привлекается к клаузуле национального законодательства – статье 11 вышеупомянутого Указа 1984 г. во-первых, эта статья не ограничивает сферу национальной юрисдикции только исключительной экономической зоной, во-вторых, не придает юридического значения факту наличия или отсутствия льда, что актуально в контексте заблаговременного учета современного феномена таяния льдов в Арктике.

Констатируя действующее юридическое определение Севморпути как «исторически сложившейся национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике», закрепленное в статье 14 Федерального закона от 31 июля 1998 г. N 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», диссертант напоминает, что эта формулировка принималась в непростых дискуссиях, в том числе между разными государственными органами. В работе рассматриваются также соответствующие подзаконные нормативно-правовые акты, в том числе действующие Правила плавания по трассам Северного морского пути, проводится их анализ с точки зрения современного международного права.

В параграфе 3 – Проект Федерального закона «О Северном морском пути» и международное право – представлено содержание первой (рабочей) концепции проекта федерального закона «О Северном морском пути», разработанной Советом по изучению производительных сил при Президиуме РАН. Предложено отказаться от прежней линии на ограничение – по разным причинам и под разными предлогами – иностранного судоходства по Севморпути. Обосновано, что интересам России соответствует законодательное облегчение такого судоходства, содействие повышению его экономической привлекательности – при неизбежности российского законодательного регулирования такого судоходства, прежде всего в целях защиты окружающей среды, обеспечения безопасности мореплавания, поддержания навигационной

инфраструктуры Севморпути. Предложено в конструктивном плане на уровне закона подтвердить существующее национально-законодательное регулирование Россией прохода судов по трассам Севморпути, обеспечение при этом экологической безопасности. Предложено в проекте закона определить связанные с эксплуатацией Севморпути необходимые меры по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнений окружающей среды с судов, обеспечить неотвратимость ответственности владельцев морских судов – независимо от государства флага и формы собственности – за такие загрязнения.

В заключении на основании проведенного исследования сформулированы основные выводы и рекомендации.

Выводы и основные положения диссертации опубликованы в работах:

1 Буник И В «К концепции проекта Федерального закона «О Северном морском пути» статья в соавторстве // Московский журнал международного права – 2005 – № 1. – 0,8 п л ,

2 Буник И В «О необходимости подтверждения и правового закрепления исключительных прав России в Арктике» опубликованные тезисы доклада в соавторстве Временной комиссии Совета Федерации по национальной морской политике // Морская деятельность Российской Федерации состояние и проблемы законодательного обеспечения, под ред В А Попова – М , 2005 – 0,2 п л ,

3 Буник И В «О некоторых международно-правовых аспектах деятельности по морской разработке углеводородов» тезисы доклада // Информационный бюллетень № 2 Временной комиссии Совета Федерации по национальной морской политике – М , 2005 – 0,4 п л ,

4 Буник И В «Правовые особенности транспортировки арктических углеводородов (российское, канадское, международное право)» статья // Московский журнал международного права – Специальный выпуск декабрь 2005. – Энергетика и право правовой режим природных ресурсов – 0,7 п л ,

5 Буник И В. «Международно-правовые особенности эксплуатации трубопроводов в Арктике» статья // Московский журнал международного права – Специальный выпуск май 2006 – Энергетика и право трубопроводный транспорт – 0,6 п л ,

6 Буник И В «Разработка и транспортировка углеводородов в арктическом секторе Канады взаимодействие международного права и канадского законодательства» статья // Нефть, Газ и Право – 2006 – № 5 – 0,6 п л

7 Буник И В «Международно-правовое обоснование Канадой прав на ее арктический сектор» статья в соавторстве // Московский журнал международного права – 2007 – № 1 – 1 п л

Заказ № 243/06/07 Подписано в печать 27.05.2007 Тираж 100 экз Усл. п. л. 1,5



ООО "Цифротех", тел. (495) 797-75-76; (495) 778-22-20
www.cfr.ru; e-mail: mfo@cfr.ru