

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ТЕРРИТОРИИ

DOI: 10.24833/0869-0049-2018-2-126-137

Иван Владимирович БУНИК

Московская коллегия адвокатов «Тимофеев, Фаренвальд и партнеры»

Лужнецкая наб., д. 6, Москва, 119270, Российская Федерация

i.bunik@tbplaw.com

ORCID: 0000-0002-3416-0884

СПОР МЕЖДУ США И КАНАДОЙ О РАЗГРАНИЧЕНИИ В МОРЕ БОФОРТА (МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

ВВЕДЕНИЕ. Споры о делимитации арктических морских пространств и об осуществлении суверенитета над ними представляют интерес с точки зрения международного права вследствие отсутствия в настоящее время однозначного ответа на вопрос о пределах применимости к соответствующим акваториям Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. с учетом сложившихся в данном регионе обычно-правовых норм и исторических прав прибрежных государств. Среди них видное место занимает спор о границе США и Канады в море Бофорта, особое значение которого обусловлено усилением интереса данных государств к углеводородным разработкам в море Бофорта, а также заключением и вступлением в силу Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 г.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ. Теоретическую основу исследования составили доктринальные разработки российских и зарубежных юристов-международников, аналитическую базу – договоры между прибрежными арктическими государствами, определяющие принципы разграничения морских пространств между ними (Санкт-Петербургская конвенция относительно разграничения обоюдных пространств владений Рос-

сии и Англии в Северной Америке 1825 г.; Договор, заключенный между Россией и Североамериканскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18 (30) апреля 1867 г., об уступке Российских Североамериканских колоний; Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств 1990 г.), национальное законодательство США и Канады, а также материалы дипломатической переписки. Основными методами исследования являются методы формальной логики (анализ, синтез, аналогия, моделирование), системный, исторический и сравнительно-правовой методы.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. По итогам проведенного исследования автор отмечает существенные различия правовых позиций США и Канады в отношении спорного участка моря Бофорта, которые состоят в противоположных взглядах на применимость к правоотношениям сторон Санкт-Петербургской конвенции относительно разграничения обоюдных пространств владений России и Англии в Северной Америке 1825 г. Её сфера действия, по мнению Канады, может быть распространена на морские пространства, в то время как США исходят из буквального толкования ее положений и, соответственно, применимости Конвенции

исключительно к сухопутным территориям. Помимо этого США и Канада при утверждении своих правовых позиций используют институт особых обстоятельств в международном праве и международно-правовой принцип эстоппель, что находит отражение в национальном законодательстве данных государств. По итогам изучения различных подходов к разрешению спора, автор делает вывод о перспективах и целесообразности его урегулирования, в том числе в контексте арктических правопритязаний России.

ОБСУЖДЕНИЕ И ВЫВОДЫ. На основе анализа международных договоров о делимитации арктических пространств, национально-законодательных актов США и Канады, а также доктринальных подходов автор делает вывод о том, что сохранение существующего положения выгодно для обеих сторон, поскольку оно не

наносит ущерба правовым позициям государств в аналогичных спорах и не препятствует международному арктическому сотрудничеству.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: арктическое право, морское право, разграничение морских пространств, море Бофорта, Конвенция относительно разграничения обоюдных пространств владений России и Англии в Северной Америке 1825 г., особые обстоятельства в международном праве, принцип равного отстояния, коренные малочисленные народы, принцип эстоппель

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Буник И.В. 2018. Спор между США и Канадой о разграничении в море Бофорта (международно-правовой анализ). – Московский журнал международного права. № 2. С. 126–137.

DOI: 10.24833/0869-0049-2018-2-126-137

INTERNATIONAL LEGAL ISSUES OF TERRITORY

DOI: 10.24833/0869-0049-2018-2-126-137

Ivan V. BUNIK

Moscow law firm "Timofeev, Vahrenwald & Partners"
6, Luzhnetskaya nab., Moscow, Russian Federation, 119270
i.bunik@tbplaw.com
ORCID: 0000-0002-3416-0884

US–CANADA BEAUFORT SEA MARITIME BOUNDARY DISPUTE IN THE PERSPECTIVE OF INTERNATIONAL LAW

INTRODUCTION. Maritime boundary disputes and exercising sovereignty in the Arctic are of great current interest in the International Law since there is no uniform understanding of the limits of applicability of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 to the Arctic Ocean taking into account the international customary law and historic

rights of the coastal states. One of such disputes is the US-Canada Beaufort Sea maritime boundary dispute which is of vast importance due to the hydrocarbon exploration of these states in the outlined area as well as due to the conclusion and entry into force of the Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime

Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean 2010.

MATERIALS AND METHODS. *The theoretical background of this research consists of works of distinguished Russian and foreign scholars and specialists in International Law. The analytical framework includes the treaties between Arctic coastal states concerning maritime delimitation (the Convention Concerning the Limits of Their Respective Possessions on the Northwest Coast of America and the Navigation of the Pacific Ocean 1825, Treaty concerning the Cession of the Russian Possessions in North America by his Majesty the Emperor of all the Russia to the United States of America 1867, Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the maritime boundary 1990), national legislation of the US and Canada, diplomatic notes. The research is based on methods such as formal logic, including analysis, synthesis, analogy and modeling historical research, as well as systematic, historical and comparative methods.*

RESEARCH RESULTS. *Based on the results of the study, the author notes that there are considerable differences in the US and Canada's legal stances concerning the disputed area of the Beaufort Sea, including in particular the opposing views of these states on the applicability of the Convention 1825 to their relations (according to Canada, it applies to maritime areas, whereas the US favours its literal construction which limits its scope to land areas).*

The US and Canada also base their claims on the rules on special circumstances and the doctrine of estoppel which are reflected in their national legislation. The legal analysis of the different approaches to the resolution of the dispute in question allows making the conclusion on the perspective and necessity of its settlement, particularly, in the context of the Russian Arctic claims.

DISCUSSION AND CONCLUSIONS. *Based on the legal analysis of the international treaties on the Arctic delimitation, US and Canada national legislation and doctrinal views, the author comes to the conclusion that sustaining the status-quo is beneficial for both parties since it does not affect the legal positions of other states in similar disputes, nor does it hinder the international cooperation in the Arctic.*

KEYWORDS: *Arctic Law, Law of the Sea, maritime delimitation, Beaufort Sea, Convention Concerning the Limits of Their Respective Possessions on the Northwest Coast of America and the Navigation of the Pacific Ocean 1825, special circumstances in international law, equidistance principle, indigenous people, estoppel principle*

FOR CITATION: Bunik I.V. US–Canada Beaufort Sea Maritime Boundary Dispute in the Perspective of International Law. – *Moscow Journal of International Law*. 2018. No. 2. P. 126–137.

DOI: 10.24833/0869-0049-2018-2-126-137

1. Введение

Труды профессоров С.В. Молодцова [Молодцов 1982] и А.Н. Вылегжанина [Вылегжанин 1984], особенно после издания книги последнего о решениях Международного Суда ООН по спорам о делимитации морских пространств [Вылегжанин 2004], высоко подняли уровень отечественной науки в той специальной области знаний, которая за рубежом именуется «International Law of Maritime Delimitation». Тем не менее такие споры – современная реальность: их число не уменьшается, а теоретическое осмысливание подобных разбирательств по-прежнему востребовано. Один из таких споров проистекает из разных правовых позиций США и Канады по вопросу о том, как должна проходить в море Бофорта линия разграничения.

Данный спор связан с различным подходом этих государств к решению двух взаимосвязанных проблем: (1) толкованию Санкт-Петербургской конвенции относительно разграничения обособленных пространств владений России и Англии в Северной Америке 1825 г. (далее – Конвенция 1825 г.) и (2) выявлению и уточнению содержания применимых международно-правовых норм о разграничении континентального шельфа.

2. Правовая позиция Канады

Канада выступает за продление в море линии, являющейся наземной границей земли между двумя государствами, определенной Конвенцией 1825 г., ст. III которой предусматривает: «Черта разграничения между владениями Высоких договаривающихся сторон по берегу твердой земли

и по островам Северо-Западной Америки будет проведена следующим образом...» (после чего идет детальное описание разграничительной линии в южной части). Линия разграничения в северной части характеризуется как «идущая по меридиану в направлении Северного полюса» [Вылегжанин 2013:19]. Далее в документе указано: «И наконец от сей точки пересечения та же меридианная линия 141-го градуса составит в своем продолжении до Ледовитого моря границу между Российскими и Великобританскими владениями...» (курсив мой. – И.Б.)¹. Таким образом, в Конвенции 1825 г. обозначается принцип размежевания властных полномочий двух государств по секторальной линии, направляющейся к Северному полюсу. По мнению Канады, линии границ, установленных Конвенцией 1825 г., распространяют свое действие не только на сухопутные, но и на морские пространства. Вместе с тем формулировка Конвенции 1825 г. относительно сферы ее действия (до Ледовитого моря), а также дискуссионный вопрос об обычно-правовом характере арктических секторальных границ побуждают Канаду подкреплять свою позицию национальным природоохранным правом, а также законодательством о защите прав коренных народов Севера, проживающих на севере страны.

В центр современного природоохранного национально-правового регулирования в акватории моря Бофорта Канада ставит Закон о предотвращении загрязнения арктических вод 1970 г. (Arctic Waters Pollution Prevention Act). Территориальная сфера действия Закона 1970 г. охватывает, в соответствии с п. 1 ст. 3, «арктические воды» (arctic waters). Определение данного понятия содержится в ст. 2 Закона, согласно которой под арктическими водами понимаются «участки внутренних вод Канады, вод территориального моря Канады и исключительной экономической зоны Канады, ограниченные 60-й параллелью северной широты, 141-м меридианом западной долготы и внешней границей исключительной эко-

номической зоны...»². При этом в соответствии с Законом Канады об океанах 1996 г. (Oceans Act) внешняя граница исключительной экономической зоны, если иного не предусмотрено законом или международным договором, находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря Канады³. Закрепление в ст. 2 Закона 200-мильного предела арктических вод стало результатом поправок, вступивших в силу 1 августа 2009 г. До внесения изменений сфера действия законодательного акта ограничивалась 100 морскими милями от исходных линий территориального моря Канады. Правовая позиция Канады в отношении границы с США в море Бофорта отражена также в указах об установлении рыбоохранных зон, принятых на основании и во исполнение Закона об океанах, границы которых проходят по 141-му меридиану западной долготы⁴.

Нормы о защите морской среды и о разработке природных ресурсов содержатся в законах Канады о судоходстве 2001 г. (Canada Shipping Act), о водных ресурсах 1985 г. (Canada Water Act), о безопасности морских перевозок 1994 г. (Marine Transportation Security Act), о защите навигации 1985 г. (Navigation Protection Act), о нефтегазовых ресурсах 1985 г. (Canada Petroleum Resources Act) и т.д. Указанные законы, помимо сугубо природоохранного регулирования, играют важную роль в утверждении суверенитета Канады в спорном регионе. В частности, в соответствии с Законом о нефтегазовых ресурсах 1985 г. были выданы и – по состоянию на 31 декабря 2016 г. – действуют 15 лицензий на разработку нефтегазовых ресурсов моря Бофорта, при этом сфера действия отдельных лицензий охватывает спорные акватории. Держателями лицензий выступают *Imperial Oil, BP, ExxonMobil, ConocoPhillips* и *Franklin Petroleum*⁵.

В последние годы в свете повышения внимания международного сообщества к обеспечению прав коренных малочисленных народов (приня-

¹ Конвенция об уступке Северо-Американским Соединенным Штатам Российских Северо-Американских колоний (Конвенция об уступке Аляски 1867 г.). – *Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия: В 3 т.* Т. 3: Применимые правовые источники. Гл.ред. И.С. Иванов. М.: Аспект Пресс. 2013. С. 80.

² "...arctic waters means the internal waters of Canada and the waters of the territorial sea of Canada and the exclusive economic zone of Canada, within the area enclosed by the 60th parallel of north latitude, the 141st meridian of west longitude and the outer limit of the exclusive economic zone..." (R.S.C., 1985, p. A-12).

³ S.C. 1996, p. 31.

⁴ Fishing Zones of Canada (Zone 6) Order, C.R.C., p. 1549; Fishing Zones of Canada (Zones 4 and 5) Order, C.R.C., p. 1548. При этом зоны 4 и 5 охватывают соответственно восточное и западное побережья, а зона 6 включает Канадскую Арктику.

⁵ Northern Oil and Gas Annual Report 2016. – *Indigenous and Northern Affairs Canada, 2016.* URL: <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1490033456946/1490033563379> (accessed date: 17.01.2018).

тие Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, 18 декабря 1992 г., Декларации ООН о правах коренных народов 13 сентября 2007 г. и т.д.) набирает силу такой компонент правовой позиции Канады, как поощрение и защита прав коренных малочисленных народов – инувиалуитов, – отношения с которыми оформляются, помимо общих конституционных положений о признании и подтверждении их прав (ст. 35 Конституционного акта Канады⁶), специальными соглашениями в отношении распоряжения правовым титулом на занимаемые ими территории. В соответствии с Политикой Канады в отношении всеобъемлющих притязаний 1973 г. (Canadian Federal Government's Comprehensive Claims Policy) указанные договоры содержат положения об отказе коренных народов от абстрактного титула на занимаемые ими территории в пользу *официального закрепления права собственности этого народа на определенную часть «традиционных» земель* [Вылегжанин, Бабина 2014:70]. Рассматриваемый принцип стал основой Окончательного соглашения с инувиалуитами 1984 г., в соответствии с которым представители этого народа передали Канаде все территориальные права и требования на Северо-Западные территории и территорию Юкона, а также на прилегающие к ним морские пространства⁷. Спорный регион моря Бофорта находится в сфере действия данного соглашения (Inuvialuit Settlement Region).

Важность названного элемента правовой позиции Канады вместе с природоохранными и ресурсными интересами в отношении моря Бофорта подчеркивается и в разработанном в 2005 г. Плане действий в отношении океанов (Canada's Oceans Action Plan for Present and Future Generations 2005): «Море Бофорта <...> расположено в сфере действия Окончательного соглашения 1984 г., урегулировавшего земельные правопритязания инувиалуитов. Данные про-

странства содержат месторождения нефти и газа, которые по своей величине являются третьими в Канаде, и развитие трубопровода Маккензи Валли – ключевой момент их использования. Разработка нефтяных и газовых месторождений может предоставить жителям Северной Канады беспрецедентные возможности. Разведка и разработка указанных ресурсов должна осуществляться *в сотрудничестве с народами Севера* способом, обеспечивающим рациональное использование природных ресурсов. Это включает научные исследования в целях обеспечения принятия надлежащих мер для минимизации негативного воздействия на окружающую среду, защиты публичных интересов и оценки совокупного эффекта отдельных проектов на природную среду и сообщества Севера»⁸.

Указанный аргумент играет существенную роль в утверждении суверенитета государства в отношении возобновляемых природных ресурсов. В рассматриваемой ситуации надо учитывать вместе с тем, что на спорном участке континентального шельфа наличествуют также обширные месторождения невозобновляемых природных ресурсов – нефти и газа.

3. Правовая позиция США

Соединенные Штаты Америки высказываются в пользу применения к соответствующим морским пространствам принципа равного отстояния (эквидистанции), обосновывая свою правовую позицию ссылкой на общее направление побережья и ст. 6 Конвенции о континентальном шельфе 1958 г., участниками которой являются и США, и Канада. Указанная позиция выражена, в частности, в Директиве, определяющей политику Соединенных Штатов в отношении Арктического региона и предусматривающей принятие связанных с этим мер, от 9 января 2009 г. (Arctic Region Policy 2009): «У Соединенных Штатов имеется спорная граница в море Бофорта.

⁶ Constitution Act, 1982. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-16.html#docCont> (accessed date: 17.01.2018).

⁷ Inuvialuit Final Agreement. URL: http://www.irc.inuvialuit.com/sites/default/files/Western_Arctic_Claim_Inuvialuit_FA_0.pdf (accessed date: 17.01.2018).

⁸ "The Beaufort Sea covers about 175,000 sq. km. It is located in the Canadian Western Arctic and falls within the Inuvialuit Settlement Region, a settled land claim. The area has the third largest reserve of conventional oil and gas in Canada, and the development of the Mackenzie Valley pipeline is a key issue. Oil and gas development has the potential to provide unprecedented opportunities for Northern Canadians. Development of these resources must be realized both in partnership with Northern communities, and in a manner that ensures effective environmental stewardship. An important component of this involves scientific research to help ensure that appropriate measures are taken to minimize environmental impacts, protect the public interest, and assess the cumulative effects of individual projects on the broader northern landscape and people" (Canada's Oceans Action Plan For Present and Future Generations 2005. – *Department of Fisheries and Oceans, 2005*. URL: <http://www.publications.gc.ca/site/eng/279921/publication.html> (accessed date: 17.01.2018)).

Соединенные Штаты признают границу в этом регионе, которая проведена исходя из принципа равного отстояния. Соединенные Штаты признают, что приграничная область может содержать нефть, природный газ и другие ресурсы⁹. При этом в разделе Директивы, посвященной международному сотрудничеству, указывается, что такие международные форумы, как Арктический совет, а также межправительственные организации, включая Международную морскую организацию (ИМО), способствуют продвижению позиции США в Арктике: «Соединенные Штаты участвуют в ряде форумов, международных организаций и двусторонних договорах, направленных на укрепление интересов Соединенных Штатов в Арктике, включая Арктический совет, Международную морскую организацию (ИМО), соглашения об охране животного мира и о природопользовании, а также многие другие правовые механизмы»¹⁰. Вместе с тем Канада заявляет о своем несогласии с позицией Соединенных Штатов, предполагающей использование линии равного отстояния для определения границ в море Бофорта, поскольку полагает, что вдающаяся в сушу канадская береговая линия представляет собой одно из особых обстоятельств, которые исключают применение данного принципа к делимитации как морских пространств, так и континентального шельфа [Petkunaite 2001:71]. В противовес позиции Канады Соединенные Штаты указывают на недопустимость автоматического распространения сферы действия Конвенции 1825 г. на морские пространства.

Отметим слабую сторону позиции США: этим государством принята граница, установленная До-

говором, заключенным между Россией и Североамериканскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18 (30) апреля 1867 г., об уступке Российских Североамериканских колоний (далее – Конвенция 1867 г.)¹¹, в качестве границы между США и Россией в Беринговом и Чукотском морях, а также на севере Тихого океана [McDorman 2009:183]. В МИД СССР 24 января 1977 г. была передана нота посольства США в Москве, в которой в связи с установлением США 200-мильной рыболовной зоны указывалось, что при осуществлении юрисдикции в области рыболовства правительство США «намерено уважать линию, установленную Конвенцией, подписанной 30 марта 1867 г. в Вашингтоне» и что правительство США ожидает, что правительство СССР «будет следовать аналогичной практике при осуществлении своей юрисдикции в области рыболовства»¹². В ноте МИД СССР посольству США в Москве от 24 февраля 1977 г. выражено согласие с предложением США: «Правительство СССР при осуществлении мер, вытекающих из Указа Президиума Верховного Совета СССР от 10 декабря 1976 г. «О временных мерах по сохранению живых ресурсов и регулированию рыболовства в морских районах, прилегающих к побережью СССР», намерено придерживаться в Северном Ледовитом океане, Чукотском и Беринговом морях той же линии Конвенции от 18 (30) марта 1867 года»¹³. Указанный обмен дипломатическими нотами подготовил почву для последующего заключения Соглашения между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств 1990 г. (временно применяющегося с 15 июня 1990 г.)¹⁴, п. 1 ст. 1 которого предусма-

⁹ "The United States and Canada have an unresolved boundary in the Beaufort Sea. United States policy recognizes a boundary in this area based on equidistance. The United States recognizes that the boundary area may contain oil, natural gas, and other resources" (National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive January 9, 2009 (Arctic Region Policy) (NSPD-66 / HSPD-25). URL: <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm> (accessed date: 17.01.2018)).

¹⁰ "The United States participates in a variety of fora, international organizations, and bilateral contacts that promote United States interests in the Arctic. These include the Arctic Council, the International Maritime Organization (IMO), wildlife conservation and management agreements, and many other mechanisms" (National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive January 9, 2009 (Arctic Region Policy) (NSPD-66 / HSPD-25)).

¹¹ Этот Договор предусматривает, что указанная граница проходит через точку меридиана, отделяющего в Беринговом проливе «на равном расстоянии острова Крузенштерна, или Игналук, от острова Ратманова, или Нунарбук, и направляется по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане (et remonte en ligne directe, sans limite, vers le Nord jusqu'à ce qu'elle se perdent dans la Mer Glaciale)» (ст. I) (см.: Вылегжанин А.Н. Правовое положение Арктического региона в документах. – *Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия: В 3 т.* Т. 3: Применимые правовые источники. С. 77).

¹² Вылегжанин А.Н. Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств 1990 года: разные оценки «временного применения». Доступ: <https://mgimo.ru/about/news/experts/124210/> (дата обращения: 17.01.2018).

¹³ Там же.

¹⁴ Соглашение между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств (Вашингтон, 1 июня 1990 г.). – *Справочно-правовая система "ГАРАНТ"*.

тривает, что «линия, описанная как «западная граница» в статье 1 Конвенции 1867 г., и как она определена в статье 2 настоящего Соглашения, является линией разграничения морских пространств между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки». На вышеупомянутый недостаток позиции США указывало правительство Канады в дипломатической переписке. Так, в Дипломатической ноте Посольства Канады в Вашингтоне в адрес Государственного департамента США 22 декабря 1976 г. (далее – Дипломатическая нота от 22 декабря 1976 г.) высказываются следующие соображения со ссылкой на существовавшую на тот момент практику государств: «Координаты, установленные США в море Бофорта, не принимают во внимание международные границы, установленные Договором 1825 года между Россией и Великобританией и подтвержденные Договором 1867 года между Соединенными Штатами и Россией. Правительство Канады много лет осуществляет юрисдикцию в море Бофорта до границы, проведенной по 141-му меридиану, включая суверенные права в отношении континентального шельфа»¹⁵.

Отметим и отсутствие существенных возражений США против использования Министерством по делам Севера и природных ресурсов Канады меридианной границы при выдаче разрешений на разработку нефти и газа в море Бофорта в 1965 г. (в указанном году Министерство энергетики, горной промышленности и природных ресурсов направило в Департамент внутренних дел США мелкомасштабную карту с указанием акваторий, в пределах которых Канадой выдавались соответствующие разрешения)

[Pharand 1988:58]. Отмечалось, что США не возражали против использования 141-го меридиана в качестве западной границы Арктической зоны Канады [McDorman 2009:184]. Таким образом, позиция США впервые была обозначена лишь в 1976 г., когда данное государство выразило официальный протест против использования Канадой меридианной линии при определении границ районов, на разработку нефти и газа в которых правительство Канады выдавало лицензии. В своем заявлении США потребовали у Канады «разъяснить правовые аргументы, касающиеся делимитации, которыми Правительство Канады оправдывает указанные действия [выдачу лицензий на разработку недр в спорном районе]», поскольку «США не были уведомлены о намерениях Канады в отношении данных пространств, представляющих общий интерес; их мнение также не было принято во внимание»¹⁶. Вследствие этого «до установления точных границ континентального шельфа между США и Канадой в море Бофорта <...> США не могут ни принять, ни признать действительными любые разрешения канадских властей на разведку или разработку естественных ресурсов континентального шельфа, которые находятся или могут находиться под юрисдикцией США»¹⁷. В дальнейшем правовая позиция США в отношении указанного региона была обозначена в 1977 г. при установлении 200-мильной рыбоохранной зоны (fishery conservation zone)¹⁸, когда вступил в силу Закон о сохранении рыбных ресурсов и управлении ими 1976 г. (Fishery Conservation and Management Act of 1976, 16 U.S.C. 1801–1882). В соответствии с данным

¹⁵ “The United States co-ordinates in the Beaufort Sea do not take into account the international boundary established by the Treaty of 1825 between Great Britain and Russia and confirmed in the Treaty of 1867 between the United States and Russia. The Government of Canada has for many years exercised jurisdiction in the Beaufort Sea up the 141 meridian boundary including sovereign rights over the continental shelf” (Document 356. Diplomatic Note No. 626 from the Embassy of Canada to the US Department of State 22 December 1976. – *The Arctic in International Law and Policy (Documents in International Law)*. Hart Publishing. 2017. P. 123).

¹⁶ “...the Government of the United States would welcome an explanation of the legal arguments regarding delimitation upon which the Government of Canada is relying to justify those actions in each case... [because] The United States was neither consulted nor notified concerning Canadian intentions in these areas of common interest” (Diplomatic Note No. 103, 20 May 1976, in *Case Concerning Delimitation of the Maritime Boundary in the Gulf of Maine Area (Canada / United States)*. – *ICJ Pleadings, Oral Arguments, Documents*. Vol. 1. Annex 32 to Memorial of Canada. P. 410).

¹⁷ “Until the exact location of the United States-Canada continental shelf boundaries in the Beaufort Sea, Dixon Entrance and Strait of Juan de Fuca areas are determined, the United States can neither accept nor recognize as valid any Canadian authorization of exploration or exploitation of the natural resources of the continental shelf in areas that are or may be subject to the jurisdiction of the United States” (Ibidem).

¹⁸ В 1983 г. данный термин был заменен выражением «исключительная экономическая зона» в связи с Заявлением Президента Соединенных Штатов от 10 марта 1983 г. № 5031, провозгласившим исключительную экономическую зону Соединенных Штатов и обозначившим круг суверенных прав данного государства в ее пределах (см.: 97 STAT. 1558 Proclamation 5031. March 14, 1983. URL: <https://www.boem.gov/US-Mexico-Presidential-Proclamation-5030/> (accessed date: 16.01.2018); 16 U.S. Code. § 1802. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/16/1801> (accessed date: 16.01.2018)).

Законом разграничительной линией между Аляской и Юконом провозглашалась линия равного отстояния от линии наибольшего отлива обоих побережий. Поскольку линия побережья отклоняется в юго-восточном направлении, граница, на которой настаивают США, на 25° отклоняется от меридиональной линии, предлагаемой Канадой, на протяжении первых 10 морских миль и на 17° – в пределах оставшейся 200-мильной акватории, заявленной в качестве рыбоохранной зоны. То есть совпадающие притязания Канады и США охватывают пространство площадью приблизительно 6250 квадратных морских миль [Baker 2009:57].

Указанным Законом также созданы восемь региональных советов по управлению рыбными ресурсами, в состав которых входят должностные лица федерации и штатов, с целью имплементации природоохранных положений данного акта. Один из таких советов – Северно-Тихоокеанский – отвечает за координацию Арктической программы по управлению рыбными ресурсами (Fishery Management Plan for Fish Resources of the Arctic Management Area (Arctic FMP)), охватывающей спорный регион моря Бофорта, границы которого обозначены в соответствии с правовой позицией США по линии эквидистанции¹⁹.

Правовая позиция США в отношении спорных морских пространств содержится также в следующих законодательных актах: законах США о землях за пределами континентального шельфа (The Outer Continental Shelf Lands Act, 43 U.S.C. 1301–1356)²⁰; об охране морских млекопитающих (The Marine Mammals Protection Act, 16 U.S.C. 1361–1423)²¹; о видах животных, находящихся под угрозой вымирания (the Endangered Species Act, 16 U.S.C. 1531–1544), а также в Национальном законе об охране окружающей среды (The National Environmental Policy Act, 42 U.S.C. 4321–4370m-12), и т.д.

4. Перспективы разрешения американо-канадского спора

Несмотря на длительное существование спора в отношении моря Бофорта, представляется, что его разрешение – вопрос отдаленного будущего не только вследствие отсутствия в настоящий момент у Канады и США возможности прийти к компромиссу, достижение которого может негативно отразиться на правовых позициях этих государств в отношении аналогичных территориальных споров, но и по причине введенного в 2016 г. моратория на выдачу новых лицензий на разработку нефтегазовых ресурсов в спорном районе моря Бофорта и временного запрета глубоководного бурения в данном районе на основании уже выданных лицензий [Baker 2009:13]. Указанный мораторий установлен на основании Совместного заявления глав государств Канады и США от 20 декабря 2016 г.²² До данного заявления эти страны также воздерживались от предоставления обладателям лицензий права разработки ресурсов в пределах спорных пространств [Baker 2009:99].

Кроме того, по мнению профессора Вермонтского университета Б. Бейкер, данный спор пока не способен существенно негативным образом отразиться на двусторонних отношениях, в то время как существующих правовых механизмов достаточно для того, чтобы, не разрешая проблему окончательно, одновременно не лишиться правооснований своих территориальных притязаний [Baker 2009:70]. Так, заключая многосторонние и двусторонние соглашения о сотрудничестве, государства стараются оставить пространство для маневра, закрепляя в текстах таких соглашений оговорки о том, что их положения не наносят ущерба существующим правовым позициям. Например, в соответствии с Приложением к Соглашению о сотрудничестве

¹⁹ Fishery Management Plan for Fish Resources of the Arctic Management Area. URL: <https://www.npfmc.org/arctic-fishery-management/> (accessed date: 18.01.2018).

²⁰ Согласно § 1331(2)(a) данного Закона внешний континентальный шельф определяется как «вся подводная часть материка, расположенная в сторону моря за пределами морского дна в судоходных акваториях» (all submerged lands lying seaward and outside of the area of lands beneath navigable waters...).

²¹ В указанном Законе вводится понятие «воды под юрисдикцией Соединенных Штатов» (waters under the jurisdiction of the United States), которые согласно § 1362(15)(B) включают «воды в пределах зоны, прилегающей к территориальному морю Соединенных Штатов, внутренней границей которых является линия, смежная с морской границей каждого прибрежного штата, а внешней границей – линия, каждая точка которой находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря» (the waters included within a zone, contiguous to the territorial sea of the United States, of which the inner boundary is a line coterminous with the seaward boundary of each coastal State, and the other boundary is a line drawn in such a manner that each point on it is 200 nautical miles from the baseline from which the territorial sea is measured).

²² United States-Canada Joint Arctic Leaders' Statement. URL: www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1482262705012/ (accessed date: 18.01.2018).

в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике 2011 г. линия границы между морскими поисково-спасательными районами Канады и США направлена «на север вдоль сухопутной границы до моря Бофорта и далее до Северного полюса». При этом согласно п. 2 ст. 3 Соглашения «разграничение поисково-спасательных районов не имеет отношения к установлению любой границы между государствами либо их суверенитету, суверенным правам или юрисдикции и не наносит им ущерб»²³.

Вместе с тем оба государства не отрицают возможности достичь взаимоприемлемого решения в отношении делимитации спорных морских пространств в будущем. Так, в 1977 г. США сделали заявление о том, что границы 200-мильной рыбоохранной зоны установлены без ущерба для последующих переговоров с Канадой об их изменении [McDorman 2009:117]. Дипломатическая нота от 22 декабря 1976 г. содержит аналогичное заявление: «Посольство [Канады в Вашингтоне] с удовлетворением отмечает, что координаты, установленные в Уведомлении Соединенных Штатов, не наносят ущерба любым переговорам с Канадой... [Посольство Канады] также напоминает, что канадский Указ в Совете, опубликованный 1 ноября 1976 г., аналогичным образом устанавливает, что «границы рыбоохранных зон Канады, как они установлены в Приложении к настоящему Указу, не наносят ущерба любым переговорам или любым позициям, которые могли или могут быть приняты в отношении разграничения юрисдикции в морских пространствах...». Канада будет продолжать переговоры с Соединенными Штатами в отношении взаимоприемлемого урегулирования в духе долгосрочных дружественных отношений и сотрудничества, на которых до настоящего времени основаны отношения между США и Канадой»²⁴. Стремле-

ние к переговорам в отношении спорных морских пространств подчеркивается и в Заявлении Государственного департамента США 1995 г. № 2237 об исключительной экономической зоне и морских границах (Public Notice 2237. Exclusive Economic Zone and Maritime Boundaries; Notice of Limits)²⁵.

Представители международно-правовой доктрины предлагают ряд способов двустороннего урегулирования рассматриваемого спора. Одним из вариантов является обращение в Международный Суд ООН, по аналогии со спором о делимитации морской границы в заливе Мэн, решение по которому было вынесено в 1984 г. Тем не менее для правовых позиций обоих государств данный способ является сомнительным в силу, прежде всего, различного характера природных ресурсов, месторождения которых подлежат разделу (если в споре о заливе Мэн речь шла о возобновляемых рыбных ресурсах, то в данном случае объектом притязаний являются также невозобновляемые ресурсы – нефть и газ). Далее, несмотря на то, что делимитация, предложенная Международным Судом ООН, основывалась на принципе справедливости с учетом особых обстоятельств, решение судебного органа негативно отразилось на интересах обеих сторон вследствие необходимости пойти на взаимные уступки [Petkunaite 2011:73].

На двустороннем уровне специалисты предлагают несколько путей преодоления существующих разногласий. Одним из способов разграничения является использование сторонами спора принципа равного отстояния, измененного с целью достижения справедливого результата (т.е. с учетом особых обстоятельств, на которые ссылается Канада для обоснования своей правовой позиции), по аналогии с Договором между Российской Федерацией и Королевством Норве-

²³ То есть данное Соглашение не затрагивает и положения Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 г. Тексты вышеупомянутого Договора и Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике 2011 г. доступны в издании: *Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах*. Т. 3: Применимые правовые источники. Гл. ред. И.С. Иванов. М. Аспект Пресс. 2013 г. С. 56–72 и 93–100.

²⁴ "The Embassy is pleased to note that the co-ordinates set forth in the United States Notice are intended to be without prejudice to any negotiations with Canada. It will be recalled that the Canadian Order-in-Council published on November 1, 1976 similarly states that "the limits of fishing zones of Canada are established in the annexed Order are intended to be without prejudice to any negotiations or to any positions which may have been or may be adopted respecting the limits of maritime boundary jurisdiction..." (Document 356. Diplomatic Note No. 626 from the Embassy of Canada to the US Department of State 22 December 1976. – *The Arctic in International Law and Policy (Documents in International Law)*. 2017. P 123).

²⁵ The limits of the exclusive economic zone of the United States as set forth below are intended to be without prejudice to any negotiations with these countries or to any positions which may have been or may be adopted respecting the limits of maritime jurisdiction in such areas. – *Federal Register*. 1995. Vol. 60. No. 163.

гия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане от 15 сентября 2010 г. [Petkunaite 2011:73]. Вместе с тем указанный подход вряд ли является наиболее разумным в сложившейся ситуации, поскольку, во-первых, высока вероятность, что результат такого согласования не будет существенным образом отличаться от возможного итога рассмотрения соответствующего спора в Международном Суде ООН (в обоих случаях сторонам придется пойти на взаимные уступки). Во-вторых, подобное решение вопроса может ослабить правовые позиции данных государств в отношении аналогичных территориальных споров.

Австралийский юрист-международник Д. Ротвелл выдвигает такой способ решения спора, как установление «режима совместной разработки ресурсов» спорного района, что может привести к постепенному определению границы между данными государствами [Petkunaite 2011:73]. Сходство национальных правовых систем США и Канады, опыт совместных исследований в спорном регионе²⁶ могут способствовать достижению взаимоприемлемого решения. Недостатки данного подхода состоят в необходимости установления границ зоны разработки, решения вопросов финансирования проектов, управления, распределения добываемых ресурсов и прибыли от их реализации. Следует отметить, что попытки урегулировать спор указанным способом уже предпринимались государствами в 1977 г. в процессе переговоров с целью разрешения всех существовавших споров о морских границах. Предложение Канады состояло в том, чтобы Соединенным Штатам было предоставлено право выдавать лицензии на разработку нефтегазовых ресурсов в проливах Хуан-де-Фука и Мэн, а Канаде – в море Бофорта. При этом Канадой было также предложено установить в отношении моря Бофорта режим совместного распределения добываемых в данном районе углеводородов (*hydrocarbon-sharing regime*) с целью предотвратить превращение нефти и газа в «объект политического или экономического спора между двумя странами, поскольку в данном [предложенном Канадой] слу-

чае оба государства будут иметь совместный доступ [к углеводородам]» (become a political or economic issue between the two countries because there would be joint access), при котором «конкретная граница не будет иметь значения» (where the line was wouldn't make any difference) [Byers, Østhagen 2016:5]. Вместе с тем данная попытка «комплексного урегулирования» всех существующих споров о делимитации между двумя североамериканскими государствами оказалась неудачной, поскольку обе страны опасались создания прецедента для споров с другими государствами. Кроме того, США настаивали на самостоятельном урегулировании каждого спора с Канадой²⁷.

Специалисты предлагают также решить проблему путем учреждения США и Канадой международного органа по управлению Северо-Западным проходом (Northwest Passage Authority), распространив его полномочия на управление спорным районом моря Бофорта и таким образом устранив сразу два пробела в регулировании отношений между сторонами²⁸. Вместе с тем приемлемость подобного решения также может быть поставлена под сомнение в силу необходимости детальной регламентации полномочий подобного органа, а также вследствие различного характера подлежащих разрешению спорных вопросов (если в отношении Северо-Западного прохода затрагиваются практически исключительно вопросы судоходства, то в море Бофорта происходит столкновение также природоресурсных интересов).

Таким образом, несмотря на многообразие предлагаемых способов урегулирования существующего спора, вероятность его окончательного разрешения в ближайшем будущем является достаточно низкой. Для Канады как для государства, чья правовая позиция в отношении Арктики отвечает интересам России в плане отстаивания собственных национальных интересов в соответствующем секторе, предпочтительным является сохранение *status quo* в спорном районе моря Бофорта, что позволит данному государству строить дальнейшие отношения с США без ущерба для своих притязаний.

²⁶ См., например: US–Canada Arctic Border Dispute Key to Maritime Riches (Canada and the United States are Beginning a Five-Week Joint Arctic Survey). URL: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-10834006> (accessed date: 18.01.2018).

²⁷ Ibid. P. 5.

²⁸ Flemming B. Northwest Passage: A Voyage Canada and the U.S. Can Take Together. – *Toronto Globe and Mail*. December 18, 2007. URL: https://cdn.dal.ca/content/dam/dalhousie/pdf/law/MELAW/MELAW_Brian_Flemming_-_Northwest_Passage_DEC18-07_newspaper.pdf (accessed date: 18.01.2018).

5. Заключение

Существенный геополитический и стратегический потенциал спорного участка моря Бофорта обусловил стремление США и Канады обеспечить свои интересы в указанных пространствах с помощью целого ряда международно-правовых механизмов. Так, помимо ссылки на применимость к отношениям по делимитации указанной акватории Конвенции 1825 г. (чья сфера действия может быть распространена не только на сухопутные, но и на морские пространства) Канада опирается на существование особых обстоятельств, не позволяющих применить для делимитации спорных правовых пространств принцип эквидистанции. Среди этих факторов многолетнее проживание в регионе инувиалюитов, существование права собственности указанных народов на соответствующие акватории и вогнутая линия канадского побережья.

Напротив, США исходят из необходимости буквального толкования Конвенции 1825 г. и недопустимости применения ее к акватории моря Бофорта. Вместе с тем длительное (по мнению Канады) отсутствие возражений в отношении осуществления Канадой юрисдикции над спорными морскими пространствами (в течение 11 лет с момента выдачи первых лицензий на разработку месторождений в спорном районе), при-

знание возможности установления морской границы с Россией на основании Конвенции 1867 г., сфера действия которой определяется аналогичными формулировками, что и по Конвенции 1825 г., представляют собой существенный вызов для США в отношении отстаивания юридической состоятельности их правовой позиции.

Несмотря на то что доктрина и практика международного права предлагают многочисленные варианты окончательного разрешения спора в отношении моря Бофорта (включая обращение в Международный Суд ООН), перспективы такого урегулирования в ближайшее время представляются крайне сомнительными, поскольку ни одно из государств пока не готово пойти на ослабление своих правовых позиций в отношении потенциально богатого углеводородами региона моря Бофорта. Сохранение существующего положения выгодно для обеих сторон, не наносит ущерба для правовых позиций государств в аналогичных спорах и не препятствует международному арктическому сотрудничеству.

Таким образом, прения США и Канады в отношении участка морских пространств в море Бофорта можно сравнить со своеобразной шахматной партией, в которой каждая из сторон стремится лучшим образом обеспечить свои позиции, тщательно обдумывая каждый шаг на международно-правовой арене.

Список литературы

1. Вылегжанин А.Н., Бабина А.В. 2014. Преференциальные права местных жителей Арктики: международно-правовые основания и законодательный опыт иностранных арктических государств. – *Московский журнал международного права*. № 1 (93). С. 62–81.
2. Вылегжанин А.Н. 1984. Международно-правовые принципы разграничения 200-мильных экономических зон и континентальных шельфов. – *Советское государство и право*. № 3. С. 125–129.
3. Вылегжанин А.Н. 2004. *Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств*. М.: Юрид. лит. 224 с.
4. Вылегжанин А.Н. Правовое положение Арктического региона в документах. – *Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия. В 3 т. Т. 3: Применимые правовые источники*. Гл.ред. И.С. Иванов. М.: Аспект Пресс. 2013. С. 11–44.
5. Молодцов С.В. 1982. *Правовой режим морских вод*. М.: Междунар. отношения. 232 с.
6. Baker B. 2009. Filling an Arctic Gap: Legal and Regulatory Possibilities for Canadian–U.S. Cooperation in the Beaufort Sea. – *Vermont Law Review*. Vol. 34. P. 57–120.
7. Byers M., Østhagen A. 2016. Why Does Canada Have So Many Unresolved Maritime Boundary Disputes? – *The*

Canadian Yearbook of International Law 2016. Vol. 54. P. 1–61.

8. McDorman T.L. 2009. *Salt Water Neighbors: International Ocean Law Relations between the United States and Canada*. Oxford: Oxford University Press. 416 p.
9. Petkunaite D. 2011. Cooperation or Conflict in the Arctic? UNCLOS and the Barents and Beaufort Sea Disputes. – *CUNY Academic Works*. 89 p.
10. Pharand D. 1988. *Canada's Arctic Waters in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 318 p.

References

1. Baker B. Filling an Arctic Gap: Legal and Regulatory Possibilities for Canadian–U.S. Cooperation in the Beaufort Sea. – *Vermont Law Review*. 2009. Vol. 34. P. 57–120.
2. Byers M., Østhagen A. Why Does Canada Have So Many Unresolved Maritime Boundary Disputes? – *The Canadian Yearbook of International Law* 2016. 2016. Vol. 54. P. 1–61.
3. McDorman T.L. 2009. *Salt Water Neighbors: International Ocean Law Relations between the United States and Canada*. Oxford: Oxford University Press. 416 p.
4. Molodtsov S.V. *Pravovoi rezhim morskikh vod* [Legal Status of Seawater]. Moscow: Mezhdunar. otnosheniya Publ. 1982. 232 p. (In Russ.)

5. Petkunaite D. Cooperation or Conflict in the Arctic? UNCLOS and the Barents and Beaufort Sea Disputes. – *CUNY Academic Works*. 2011. 89 p.
6. Pharand D. *Canada's Arctic Waters in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press. 1988. 318 p.
7. Vylegzhanin A.N., Babina A.V. Preferentsial'nye prava mestnykh zhiteli Arktiki: mezhdunarodno-pravovye osnovaniya i zakonodatel'nyi opyt inostrannykh arkticheskikh gosudarstv [Preferential Rights of Arctic Indigenous People: International Legal Grounds and Legislative Experience of Foreign Arctic States]. – *Moscow Journal of International Law*. 2014. No. 1 (93). P. 62–81. (In Russ.)
8. Vylegzhanin A.N. Mezhdunarodno-pravovye printsipy razgranicheniya 200-mil'nykh ekonomicheskikh zon i kontinental'nykh shel'fov [International Law Principles of Delimitation of Exclusive Economic Zones and Continental Shelf]. – *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1984. No. 3. P. 125–129. (In Russ.)
9. Vylegzhanin A.N. *Resheniya Mezhdunarodnogo Suda OON po sporam o razgranichenii morskikh prostranstv* [Decisions of the International Court of Justice in the Disputes Concerning Maritime Delimitation]. Moscow: Yurid. lit. Publ. 2004. 224 p. (In Russ.)
10. Vylegzhanin A.N. Pravovoye polozheniye Arkticheskogo regiona v dokumentah [Legal Status of the Arctic Region in Documents]. – *Arkticheskii region. Problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva: Chrestomatiya v 3 tomah. Tom 3. Primenimye pravoviye istochniki* [The Arctic Region. Problems of International Cooperation. In 3 Volumes. Vol. 3. Applicable Legal Sources. Ed.-in-Chief I.S. Ivanov]. Moscow. Aspect-Press Publ. 2013. P. 11–44. (In Russ.)

Информация об авторе

Иван Владимирович Буник,

кандидат юридических наук, адвокат, Московская коллегия адвокатов «Тимофеев, Фаренвальд и партнеры»

119270, Российская Федерация, Москва, Лужнецкая наб., д. 6.

i.bunik@tbplaw.com

ORCID: 0000-0002-3416-0884

About the Author

Ivan V. Bunik,

Cand. Sci. (Law), attorney-at-law, Moscow law firm “Timofeev, Vahrenwald & Partners”

6, Luzhnetskaya nab., Moscow, Russian Federation, 119270

i.bunik@tbplaw.com

ORCID: 0000-0002-3416-0884