

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Международно-правовое обоснование Канадой прав на ее арктический сектор

*Николаев А.Н.**

*Буник И.В.***

На протяжении десятилетий Канада посредством сочетающегося правового воздействия норм национального законодательства и международного права последовательно и весьма эффективно отстаивает свои национальные интересы в Арктике. Напомним о базовых составляющих выдвинутой и поддерживаемой с 1904 г. Канадой концепции арктических секторов. Согласно этой концепции, считается признанным, что неотъемлемой частью территории государства, побережье которого выходит к Северному Ледовитому океану, являются земли, в том числе островные, к северу от побережья данного государства в пределах сектора, образованного данным побережьем и меридианами, сходящимися в точке Северного географического полюса и проходящими через западную и восточную оконечности такого побережья; соответствующее арктическое государство осуществляет в этом секторе целевую юрисдикцию (прежде всего для защиты хрупкой арктической окружающей среды, сохранения биоразнообразия, экосистемного равновесия и т.д.); сектор – это прежде всего зона реализации исторически сложившихся оборонных, особых экономических, природоресурсных и природоохранных интересов конкретного арктического государства¹.

Канада для целей реализации своих прав в арктическом секторе

* Николаев А.Н. – д. ю. н., профессор, Центр правовых проблем, РАН.

** Буник И.В. – юриконсульт СОПС при Президиуме РАН.

¹ Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г. Международное морское право. М.: Юридическая литература, С. 212-213.

опирается, весьма последовательно, на следующие правовые основания. *Первая группа: исторические правооснования*, сложившиеся в 1904-1907 годах, а также принятые в их русле общие законы Канады об арктических пространствах, прежде всего – Закон о Северо-Западных территориях (особенно в редакции 1925 г.). Эти правооснования секторального подхода в сочетании с принятыми в его русле современными актами законодательства о районах Арктики, включая Приказ от 10 сентября 1985 г.², установивший прямые исходные линии по периметру Канадского Арктического архипелага, составляют своего рода юридический стержень правовой политики Канады по обеспечению прав на ее арктический сектор. Ко второй группе оснований прав Канады в ее секторе можно отнести специальные законы о судоходстве в арктических водах и принятые в соответствии с ними подзаконные нормативно-правовые акты. Третья группа оснований – международный договорно-правовой фундамент правопритязаний Канады на ее арктический сектор. Международные договоры Канады в рассматриваемой сфере – это, скорее, складывающийся лишь в последнее время правовой компонент. В составляющих его договорно-согласованных источниках предусмотрены положения (или хотя бы упоминания) об исключительных правах Канады в ее арктическом секторе: например, *Соглашение между Правительством Канады и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в Арктике 1988 г.*³; *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество 1995 г.*⁴ и др.

Основания прав Канады на ее арктический сектор, как бы их ни структурировать, несомненно представляют практический интерес для России, являющейся, наряду с Канадой, государством с протяженным материковым и островным арктическим побережьем.

В 1907 г. канадский сенатор П. Пуарье в своей речи, посвященной защите прав Канады в Арктике, предложил всем арктическим государствам распространить свой суверенитет на земли, расположенные в треугольнике, основанием которого является линия арктического

² Territorial Sea Geographical Coordinates (Area 7) Order, S.O.R./85-872//Canada Gazette Part II. Vol. 119. No. 20, at 3996 (10 Sept. 1985).

³ Canada Treaty Series 1988/29. Ottawa, 1989.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации от 23 июня 1997 г. № 25, ст. 2805.

побережья государства, а боковыми сторонами – линии, соединяющие конечные – западную и восточную – точки их побережья с Северным полюсом. Таким образом, сенатор П. Пуарье, как считается, заложил концептуальное основание разграничения на полярные секторы прав государств в Арктике⁵. Есть, однако, и другая точка зрения, представленная проф. Ю.Г. Барсеговым. По его мнению, основы концепции секторов в Арктике были заложены еще в XIX в. заключением ряда международных договоров, таких как *Конвенция о торговле, мореплавании и рыбной ловле между Россией и США 1824 г.*, *русско-английская конвенция 1825 г.* и *русско-американский договор 1867 г.* (по последнему Россия уступала США территорию Аляски и устанавливалась граница между двумя государствами)⁶. До речи П. Пуарье Министерство внутренних дел Канады опубликовало два важнейших официальных документа – карты «*Исследования в Северной Канаде и прилегающих частях Гренландии и Аляски*» (1904) и «*Атлас Канады № 1. Территориальное устройство*» (1906). В обоих документах 141-й и 60-й меридианы были обозначены так же, как и канадские государственные границы. На первой карте протяженность границ была обозначена вплоть до Северного полюса. Так была подготовлена концепция прав Канады на районы Арктики – концепция Закона о Северо-Западных территориях⁷.

В 1925 г. в Канадском парламенте состоялись дебаты по вопросу о внесении поправок в *Закон о Северо-Западных территориях*. От всех, кто намеревается работать в Северо-Западных территориях, согласно поправкам, требовалось получить лицензии и разрешения в административном порядке. В действующей редакции Закона о Северо-Западных территориях термином «территории» обозначена «вся часть Канады севернее 60-й параллели северной широты» (в англ. оригинале текста: «Territories – means the Northwest Territories, which comprise all that part of Canada north of the sixtieth parallel of north latitude»). В порядке толкования такой клаузулы допустимо распространение предусмотренной Законом юрисдикции Канады вплоть до Северного по-

⁵ Timtchenko L. The Russian Arctic Sectoral Concept: Past And Present // Arctic. Vol. 50. No. 1 (March 1997). P. 29-35.

⁶ Барсегов Ю.Г. в «Арктика: интересы России и международные условия их реализации» // Отв. ред. Могилевкин И.М. М., 2002. С. 24.

⁷ Hall D.J. The Northwest Territories Act // The Canadian Encyclopedia, Historical Foundation of Canada. 2006.

люса⁸. Представляется, что юридическая «недосказанность», некоторая неясность такой клаузулы – не пробел, а продуманная, грамотно сформулированная, с учетом состояния международного права, воля канадского законодателя. В принятом в 1985 г. *Законе об определении границ избирательных участков* (Electoral Boundaries Readjustment Act) подтверждается действие цитированной клаузулы Закона о Северо-Западных территориях посредством прямой к ней отсылки (статья 30)⁹. Далее, в соответствии со ст. 16 *Закона о Северо-Западных территориях*, специальный уполномоченный в Совете вправе делать в целях получения государством доходов постановления о лицензировании любого бизнеса, торговли, промышленности, а также выдавать лицензии и разрешения ученым и исследователям на допуск в «территории» или в любую их часть, при этом определяя условия для получения таких лицензий и разрешений. Среди других полномочий – постановления по вопросам осуществления правосудия. Статья 60 предусматривает, что «любое лицо, нарушившее любое предписание» Закона или подзаконных нормативно-правовых актов, подлежит наказанию в виде штрафа и/или тюремного заключения.

В соответствии с *Законом о Северо-Западном заповеднике 1906 г. (Northwest Game Act)*¹⁰ в 1925 г. был создан заповедник Арктических островов¹¹. Его создание имело не только природоохранные цели, но и *подтверждение* уже реализуемой юрисдикции Канады в ее арктическом секторе. Такой вывод можно сделать, проанализировав комментарии министров и иных должностных лиц: «Мы спокойно и скромно пытаемся сохранить наше территориальное право», – отмечает министр природных ресурсов Канады К. Стюарт. «Создание этого заповедника и его появление на наших картах ... служит для уведомления всего мира, что район между 60-м и 141-м меридианами, простирающийся непосредственно до полюса, находится во владении и занят Канадой», – пишет уполномоченный по Северо-Западным территориям и провинции Юкон О.С. Финни. Этот заповедник «должен доказать утверждение нашего суверенитета на Севере (this Preserve should prove an assertion of our sovereignty in the North)», – заявляет заместитель министра иностранных дел Канады О.Д. Скелтон, особо указывая на

⁸ R.S., 1985, c. N-27, s. 2; 1993, c. 28, s. 77, c. 41, s. 9; 2002, c. 7, s. 219(E).

⁹ R.S., 1985, c. E-3 (as amended: R.S., 1985, c. E-3, s. 30; 1993, c. 28, s. 78; 1998, c. 15, s. 25.)

¹⁰ R.S.C. 1906c. 151, as amended 7-8 Geo. 5, c.36.

¹¹ P.C. 1146, July 19, 1926; Canada Gazette July 31, 1926.

законодательство о заповеднике как «вытекающее из нормальной, активной надзорной деятельности (arising as a normal active police administration)»¹².

Два правительственных распоряжения (*order-in-council, m.e.* не требующих рассмотрения их парламентом) от 19 июля 1926 г. и от 15 мая 1929 г. установили границы заповедника *в соответствии с границами арктического сектора*. То есть этими актами подтверждено, что *национальное регулирование* Канады распространяется на обширные пространства Арктики, конкретно – на арктический сектор Канады. В заповеднике действуют установленные Канадой природоохранные ограничения: запрещается несанкционированная охота, установка орудий лова и т.д. Исключения делаются в отношении коренного населения. Запрещается допуск в район заповедника любых коммерческих организаций, вообще «новых лиц» (*corporations or newcomers*). Разрешение на деятельность в пределах заповедника может быть выдано канадским уполномоченным по Северо-Западным территориям; при этом цель разрешаемой деятельности не может быть «несовместимой с интересами коренного населения» этих территорий.

Для обоснования природоохранного регулирования Канадой в ее арктическом секторе уместна ссылка на Принцип 7 известной *Стокгольмской Декларации ООН от 16 июня 1972 г.*: «Государства принимают все возможные меры для предотвращения загрязнения морей веществами, которые могут поставить под угрозу здоровье человека, нанести вред живым ресурсам и морским видам, нанести ущерб удобствам или создать препятствия для других законных видов использования морей». С учетом современных тенденций развития международного экологического права следует констатировать: в эти тенденции органично вписывается правовая позиция Канады, в т.ч. относительного того, что защищать окружающую среду в ее арктическом секторе – это и право, и обязанность Канады.

Национальное законодательство Канады о ее арктическом секторе «подкрепляется» юридически аккуратными формулировками на уровне международных договоров. Так, в подписанном 5 октября 1995 г. в Оттаве *Соглашении между Правительством Российской Феде-*

¹² Constance D. Hunt. The Development and Decline of Northern Conservation Reserves / Arctic Land Use Issues, Nov. 1976

рации и Правительством Канады об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество дано следующее определение: «термин «Канада», используемый в географическом смысле, означает территорию Канады, включая: i) любую область вне территориальных морей Канады, которая в соответствии с международным правом и законодательством Канады является областью, в пределах которой Канада может осуществлять права в отношении морского дна и недр и их природных ресурсов; ii) море и воздушное пространство над областями, упомянутыми в подпункте (i), в отношении любой деятельности, осуществляемой в связи с разработкой или добычей соответствующих природных ресурсов» (статья 3).

Другой пример. В заключенном между правительством Канады и правительством Республики Чили *Соглашении о сотрудничестве в области защиты окружающей среды 1997 г.* территория Канады определяется так: «Территория, к которой применимы ее таможенные законы, включая любую область за пределами территориального моря Канады, в пределах которой, в соответствии с международным правом и своим национальным законодательством, Канада вправе осуществлять права в отношении морского дна и его природных ресурсов» (the territory to which its customs laws apply, including any areas beyond the territorial seas of Canada within which, in accordance with international law and its domestic law, Canada may exercise rights with respect to the seabed and subsoil and their natural resources). Сравним с определением в этом соглашении территории Чили: «Сухопутные, морские пространства и воздушное пространство над ними, и исключительная экономическая зона и континентальный шельф, над которым осуществляются суверенные права и юрисдикция в соответствии с международным правом и национальным законодательством» (the land, maritime, and air space under its sovereignty, and the exclusive economic zone and the continental shelf over which it exercises sovereign rights and jurisdiction in accordance with international law and its domestic law – Annex 44.1).

Этот подход к определению пространств, составляющих территорию Канады, отражен также в *Северо-американском соглашении о сотрудничестве в области защиты окружающей среды между правительством Канады, правительством Мексиканских Соеди-*

ненных Штатов и правительством Соединенных Штатов Америки 1993 г.¹³.

Подобная юридическая техника соответствует проводимой Канадой политике защиты своих арктических природоресурсных интересов: воздерживаясь от буквального провозглашения суверенитета или суверенных прав над всем арктическим сектором, Канада, тем не менее, реально осуществляет свое национально-законодательное регулирование здесь: государственная власть Канады показывает, что ледовые пространства Арктики в ее секторе – не объект вседозволенности. Аккуратно избегая действий, свидетельствующих об отказе от «подразумеваемых» границ арктического сектора, Канада последовательно обозначает на *всех* официальных картах эти границы в качестве *государственно установленных пределов арктического сектора* страны. Как отмечено в юридической науке, «в таком правовом поле иностранному государству не дозволительно начинать, к примеру, разведку минеральных ресурсов без разрешения Канады в ее арктическом секторе, хотя бы и у Северного полюса»¹⁴. В шестом издании фундаментального курса «*Международное право, в основном как оно понимается и применяется в Канаде*» выделен специальный раздел «*Правовой статус ледовых островов*» (Legal Status of Ice Icelands). Огромные массивы льда, находящиеся в канадском и российском арктических секторах, дрейфуют. Деятельность на таком ледовом острове одного государства, как отмечают канадские правоведы, «может, понятно, вызвать озабоченность» другого государства, к берегу которого такой остров перемещается, имея в виду «обеспе-

¹³ North American Agreement on Environmental Cooperation Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States Of America 1993. В соглашении Правительства США и Канады одинаково обозначили сферу своих пространственных правоприязнаний: with respect to Canada, the territory to which its customs laws apply, including any areas beyond the territorial seas of Canada within which, in accordance with international law and its domestic law, Canada may exercise rights with respect to the seabed and subsoil and their natural resources; with respect to the United States, (i) the customs territory of the United States, which includes the 50 states, the District of Columbia and Puerto Rico, (ii) the foreign trade zones located in the United States and Puerto Rico, and (iii) any areas beyond the territorial seas of the United States within which, in accordance with international law and its domestic law, the United States may exercise rights with respect to the seabed and subsoil and their natural resources).

¹⁴ Вылегжанин А.Н. Правовой режим недр дна Северного Ледовитого океана // Нефть, газ и право. 2006. № 1. С. 41.

чение безопасности и других национальных интересов» такого прибрежного государства. Учитывая «интенсивное использование ледовых островов для морских научных исследований, а также ограниченное их использование для разведки континентального шельфа», канадские правоведы высказываются за уточнение их правового режима¹⁵. С точки зрения международного права (ст. 121 Конвенции 1982 г.) эти дрейфующие ледовые образования юридически не являются островами. Это, однако, не означает, что нет перспектив предложенного канадцами уточнения.

Охарактеризованная выше юридическая «аккуратность», изобретательность в обосновании прав Канады на заявленный арктический сектор предупреждает обоснованные дипломатические протесты. Как известно, концепция молчаливого признания предполагает молчаливое согласие государства с определенным сложившимся положением как соответствующим международному праву, и эта концепция широко применима в практике разрешения территориальных споров. Государства в подтверждение своих прав на определенную территорию зачастую ссылаются на отсутствие протестов со стороны другого соответствующего государства¹⁶, «Во многих случаях молчание по поводу территориальной деятельности иностранного государства создает презумпцию молчаливого признания, и чем дольше оно длится, тем больше эта презумпция превращается в реальное признание. Определение времени возникновения молчаливого признания является весьма существенным делом в территориальном споре, поскольку оно создает эстоппель и, таким образом, лишает последующие протесты одной из сторон юридической силы, то есть той, которая слишком поздно спохватилась. ... В целом молчаливое признание наступает тогда, когда длительная и никем не оспариваемая практика приводит к убеждению, что данное положение находится в соответствии с международным правом»¹⁷.

Поскольку молчаливое признание предполагает согласие государства, чьи права затронуты, с возникшим порядком, с состоянием отношений между государствами, в т.ч. по поводу конкретного простран-

¹⁵ International Law Chiefly as Interpreted and Applied in Canada. Ed. H.M. Kindred. Sixth Ed. Toronto, 2000. P. 424-425.

¹⁶ Клименко Б.М. Мирное решение территориальных споров. М., 1982. С.166–177.

¹⁷ Указ. соч. С.168.

ства, то естественным условием такого согласия является знание государства о том, что его права реально затронуты. Необходимость такого знания предполагает, в свою очередь, что действия притязающего государства не должны осуществляться «втихомолку», должны обладать определенной известностью. Для того чтобы считаться определенно известными, действия должны быть либо достаточно заметными, в т.ч. из-за фактических проявлений, соответствующих юридических документов, отраженными в официальных изданиях, например в публикациях законодательства, в картографических изданиях и т.п. Выше уже отмечалось, что границы канадского *арктического сектора* нанесены на все официальные карты. Более того, границы сектора нанесены даже на карты мира, изданные ООН, в том числе в 1987 г.¹⁸ И это – тоже успех правовой арктической политики Канады.

Правопритязания Канады на арктический сектор подтверждаются также и законодательным регулированием Канадой *судоходства по Северо-Западному проходу* (аналог Севморпути вдоль арктического побережья России). Имеются перспективы широкого международного соглашения с таким национальным регулированием, главным образом в русле совпадающих «природоохранных» интересов международного сообщества и Канады, а также интересами коренного населения – народа Инуитов. Действительно, загрязнение Северо-Западного прохода привело бы к разрушению арктической экосистемы. По сравнению с этими – историческими и природоохранными – иные основания прав Канады на ее арктический сектор (в т.ч. теория прилегания) при глубоком юридическом анализе могут вызвать дискуссии как недостаточные с позиций современного международного права. Право на регулирование Канадой судоходства по Северо-Западному проходу детально оформляется специальным национальным законодательством, согласовано с базовой международно-правовой платформой Канады, охарактеризованной выше. С общих природоохранных позиций этой платформы справедливыми выглядят усилия Канады, нацеленные против «бесхозности» Северо-Западного прохода, против безучастности к порядку в нем, к его экологическому состоянию. К национальному законодательству Канады о регулировании судоходства по Северо-

¹⁸ The International Map of the World (IMW) series according to United Nations specifications. – Geomatics Canada, Natural Resources Canada; United States Geological Survey (USGS). См. в том числе официальный сайт правительства Канады в сети Интернет – <http://atlas.gc.ca/site/English/maps>.

Западному проходу и защите окружающей среды относятся прежде всего законы о судоходстве в арктических водах и принятые в соответствии с ними подзаконные нормативно-правовые акты, в т.ч. упоминавшийся *Приказ от 10 сентября 1985 г.* о прямых исходных линиях в Арктике. Позиция Канады в отношении правового статуса Северо-Западного прохода была юридически ясно *выражена* в 1975 г. министром иностранных дел *Аланом МакИченом* (Allan MacEachen). Министр отверг применимость к этому национальному арктическому пути Канады положений Конвенции 1982 г.: «Так как Северо-Западный проход Канады не используется для международного судоходства и так как арктические воды рассматриваются Канадой в качестве внутренних вод, – режим транзитного прохода не применяется к Арктике» (*As Canada's Northwest Passage is not used for international navigation and since Arctic Waters are considered by Canada as being internal waters, the regime of transit passage does not apply to the Arctic*).¹⁹

В преамбуле Приказа *от 10 сентября 1985 г.*²⁰ особо отмечен исторический факт – то, что Канада «издавна поддерживает и осуществляет суверенитет над водами Канадского Арктического архипелага (*Canada has long maintained and exercised sovereignty over the waters of the Canadian Arctic archipelago*). В заявлении министра иностранных дел подтверждено, что обозначенные в Приказе прямые исходные линии определили «внешнюю границу канадских исторических вод»²¹. Как известно, воды, расположенные в сторону берега от исходной линии территориального моря, составляют часть внутренних вод государства. Статус внутренних морских вод имеют также «исторические» воды²². Таким образом, в рассматриваемом случае Канада «сочетает» юридические аргументы – и касательно исторических вод, в целом исторических правооснований, и в отношении право-

¹⁹ Pharand D. *Canada's Waters in International Law*. Cambridge: University Press, 1988. P. 215.

²⁰ Territorial Sea Geographical Coordinates (Area 7) Order, S.O.R./85-872//Canada Gazette Part II. Vol. 119. No. 20, at 3996 (10 Sept. 1985).

²¹ Заявление министра иностранных дел Д. Кларка от 10 сентября 1985 г. в Палате общин: Statement Series 85/49 at. 3. P. 117.

²² Нечаев Б.Н. Статус исторических вод (доктрина и практика). – «Океан, техника, право» / Отв. ред. М.И. Лазарев, Л.В. Сперанская. М., 1972. С. 45-48. Вылегжанин А.Н. Исторические воды: проблема обоснования статуса. – Актуальные проблемы современного международного права. Международно-правовые проблемы территории. Ред. колл.: Ф.И. Кожевников, Г.П. Задорожный, Э.С. Кривчикова. М., 1980. С. 90-93.

вой обоснованности прямых исходных линий. В совокупности такая аргументация усиливает международно-правовую позицию Канады.

В доктрине, однако, не все специалисты высказываются за такое сочетание юридических аргументов. Авторитетный канадский специалист по юридическим проблемам Арктики проф. Д. - Фаранд скептически относится к применимости концепции исторических вод к сектору в Арктике²³. Вместе с тем он делает вывод о правомерности, с точки зрения международного права, установления Канадой в ее арктическом секторе прямых исходных линий. В частности, Д. Фаранд отмечает соответствие таких линий общему направлению побережья, тесную связь с береговой территорией тех участков моря, которые находятся к берегу от исходных линий. В итоге Д. Фаранд рассматривает права Канады в Арктике с точки зрения следующих оснований: *особая заинтересованность Канады в экономической деятельности в ее арктическом секторе и длительное осуществление такой деятельности*; фактическая реализация здесь *государственно-властных полномочий*; *«терпимое отношение» (general toleration)* со стороны других государств; *жизненные интересы Канады как прибрежного государства (прежде всего интерес к защите морской среды)*; *обязанность учитывать интересы коренных малочисленных народов – инуитов*; *интересы Канады в области национальной безопасности*.²⁴ С таких же правовых позиций подходит канадский специалист к выявлению сложившегося *правового режима* находящегося в пределах арктического сектора Канады Северо-Западного прохода. Это, по его обоснованию, не международный пролив. С точки зрения международного права, используемый для международного судоходства пролив должен отвечать двум требованиям: *«географическому»* и *«функциональному»*. То есть, во-первых, пролив должен соединять одну часть открытого моря или исключительной экономической зоны с другой частью открытого моря или исключительной экономической зоны. Во-вторых, пролив должен *фактически* использоваться для международного судоходства (автор ссылается на ст. 37 Конвенции по морскому праву 1982 г., Решение

²³ Pharand D. Op. cit. P. 112–125.

²⁴ Pharand D. Op. cit. P. 159–179.

Международного Суда ООН по делу о проливе Корфу 1949 г.). Северо-Западный проход не может быть квалифицирован, по мнению канадского профессора, в качестве пролива, используемого для международного судоходства, в силу несоблюдения «функционального» критерия. Так, проф. Д. Фаранд утверждает, что здесь «за всю историю навигации было осуществлено лишь 45 завершённых транзитных проходов, причем 29 из них – канадскими судами ... Все остальные осуществлялись на основе выдачи разрешения ... Ясно, что Северо-Западный проход не может рассматриваться в качестве пролива, используемого для международного судоходства ... Те, кто выступает против, очевидно смешивают понятия действительного использования и потенциального использования»²⁵.

Отметим, что при таких критериях проявляется юридическое сходство Северо-Западного прохода (вдоль арктического побережья Канады) и Северного морского пути (вдоль арктического побережья России). До 1991 г. Севморпуть вообще не использовался для транзитного прохода иностранных судов (в смысле ст. 37 Конвенции ООН по морскому праву). Вряд ли можно считать, что ситуация существенно изменилась сейчас: большинство заинтересованных государств уважает российское законодательство, применимое к проходу по Севморпути.

После несанкционированного (т.е. без разрешения канадских властей) захода американского нефтяного танкера «Манхэттен» в арктические воды Канады в 1970 г. был принят Закон о предотвращении загрязнения арктических вод (*Arctic Waters Pollution Prevention Act*)²⁶. В этот закон впоследствии внесены изменения и дополнения; в т.ч. в 2002 г.²⁷. В Законе определены Специальные зоны государственного контроля за безопасностью судоходства (*Shipping safety control zones*), установлены широкие права Канады по контролю за загрязнением в районах на расстоянии 100 миль от любой точки канадского берега к северу от 60° северной широты (т.е. от любого канадского острова в ее арктическом секторе). Тем самым

²⁵ Pharand D. Op. cit. P. 225.

²⁶ 9 INT. LEGAL MATERIALS 543 (1970). Комментарий к Закону см.: Wilkes, *International Due Process and Control of Pollution – The Canadian Arctic Waters Example*. 2 J. MAR. L. & COMM. 499 (1971).

²⁷ Revised Statutes of Canada 2002, c. 10 s. 177

правительство получило законодательные полномочия осуществлять эффективное государственное принуждение к соблюдению иностранцами национального законодательства Канады, прежде всего для защиты окружающей среды. Отметим, что в связи с принятием Закона 1970 г. состоялись ожесточенные дебаты противников и сторонников распространения Канадой юрисдикции на ее арктический сектор. Протест в связи с разработкой этого закона заявлен Госдепартаментом США²⁸.

Заслуживает предметного анализа позиция США по данному вопросу: «Международное право не дает оснований для такого одностороннего распространения юрисдикции. . . США не могут ни принять, ни признать такие претензии. . . Если мы не выступим против таких действий Канады, они будут расцениваться в качестве прецедента в других местах. . . Если у Канады есть право претендовать и осуществлять в открытом море исключительную юрисдикцию в целях защиты от загрязнения и разработки ресурсов, другие страны могут претендовать на право осуществлять юрисдикцию в других целях, справедливых или нет, однако одинаково несовместимых с международным правом» (for other purposes, some reasonable and some not, but all equally invalid according to international law). В ответ на это заявление Госдепартамента была направлена официальная нота правительства Канады. В ноте прежде всего перечислены конкретные случаи, когда США нарушали принцип свободы моря; в связи с этим отмечено: «Канада оставляет за собой те же права, что присвоили себе Соединенные Штаты, определив, как лучшим образом защитить свои жизненные интересы, включая, в частности, национальную безопасность. . . Канадское Правительство обязано выполнить свои основные обязанности перед канадским народом и международным сообществом, защитив морскую среду Канады Предлагаемое законодательство основано на доминирующем праве прибрежного государства на защиту против серьезных угроз для окружающей его среды. В то время как Правительство Канады намерено открыть Северо-Западный проход для безопасной навигации, оно не может принять предложение о распространении на Северо-Западный проход режима открытого моря. . . Правительство Канады отвергает любые предположения о том, что

²⁸ См., напр.: Department of State Release. April 15, 1970. 64 AM. J. INT'L. L. 928 (1970); Terrance Wills. *U.S. won't accept Canadian claims over Arctic waters* // The Globe and Mail, April 10, 1970.

Северо-Западный проход является международным судоходным путем. ... Правительство Канады не согласно с тем, что Арктика в целом должна подчиняться международному режиму сохранения природных ресурсов... Очевидно, что Правительство Канады не может принять участие в любой международной конференции, созванной в целях обсуждения вопросов, полностью подпадающих под канадскую национальную юрисдикцию».

В этом противопоставлении позиций Канады и США совершенно очевидно, что позиция Канады больше соответствует арктическим интересам России. Кроме того, объективно позиция Канады, особенно самый сильный ее компонент – природоохранный – выглядит более убедительным, более отвечающим современному международному праву, чем построенное в общих фразах, без учета *lex specialis*, заявление Госдепартамента США²⁹.

Закон 1970 г. лишь в общем плане устанавливает ответственность судовладельца и владельца груза за сброс в море отходов, независимо от наличия вины. В 2001 г. был принят специальный Закон – об обязательствах из ущерба на море (*Marine Liability Act, 2001*). Как отмечалось, Законом 1970 г. предусмотрено создание районов государственного контроля за безопасностью судоходства (всего установлено 16 таких районов). В зависимости от района могут различаться предписанные требования, например определенные стандарты безопасности в Арктике, в т.ч. технические требования к конструктивным характеристикам судов, направляемых в арктический сектор Канады, требования к укомплектованию командой в части ее квалификации, к навигационным приборам, требования относительно лоцманской и ледокольной проводки судов (ст. 11-12). Предусмотрена возможность сделать исключение для иностранных судов, если они соответствуют требованиям, в основном равноценным (*meet standards substantially equivalent*). Представляется, такая клаузула необходима правитель-

²⁹ После оккупации США Ирака, бомбардировок Югославии без решения Совета Безопасности, угрозы силой в адрес Северной Кореи серьезные аналитики ставят под сомнение приверженность США международному праву. Не случайно в популярной телепередаче «Пост-Скрипту» в ноябре 2006 г. приведен ответ президента США Буша на вопрос журналиста о том, как он относится к международному праву: «Международное право? Не знаю. Спросите у моего адвоката». Не случайно в прессе предложено создание коалиции стран Западной Европы, Канады, России и Китая, нацеленной на предупреждение впредь внешних действий США в обход Совета Безопасности ООН.

ству Канады не только для защиты экосистемы Арктики, но и с точки зрения обеспечения последовательности международно-правовой позиции. Так, даже при «несанкционированном» заходе в канадский сектор Арктики американского танкера позиция Канады по исключительному национальному регулированию судоходства по Северо-Западному проходу в таком правовом поле не «подрывается». Канада в таком случае вправе дать согласие на проход *post factum*, сославшись на общее соответствие национальным требованиям, в силу соответствия американского танкера требованиям США, «в основном равноценным». Но национальное законодательное регулирование сохраняется.

В соответствии с Законом о предотвращении загрязнения арктических вод в 1972 г. был принят ряд подзаконных нормативно-правовых актов: *Правила предотвращения загрязнения арктических вод*; *Правила предотвращения загрязнения при арктическом судоходстве*; *Приказ о районах контроля за безопасностью судоходства*. Эти правовые акты направлены на обеспечение соответствия находящихся в арктических водах судов требованиям по предотвращению загрязнения, которые, в свою очередь, различаются в зависимости от районов.

В июле 1977 г. Канада ввела *систему управления движением судов в арктических водах* – «Регулирование на Севере» (NORDREG 1977).³⁰ Цели наблюдения «НОРДРЕГ»: во-первых, «улучшить безопасность и эффективность движения морского транспорта в арктических водах путем скоординированной работы Канадской береговой охраны и морского транспорта»; во-вторых, «предотвращать загрязнение арктических вод, установив наблюдение за судами для удостоверения в том, что они соответствуют правилам», установленным Законом о предотвращении загрязнения арктических вод и канадским Законом о судоходстве; в-третьих, «для укрепления суверенитета Канады в арктических водах». С одной стороны, участие в исполнении правил «НОРДРЕГ» добровольное. С другой стороны, мореплавателей побуждают исполнять правила, подчеркивая их стратегическую целесообразность. Правила разъясняются в «Извещениях мореплавателям». Обозначается тенденция к росту роли «НОРДРЕГ» в обеспечении выполнения канадского арктического законодательства.

Вопрос об основаниях прав Канады в Арктике в связи с актуальной

³⁰ Vessel Traffic Services, Centre Manual, Arctic Canada Traffic System (NORDREG), Element T-2, June 1994. TP 1526, а также *Ship Safety Bulletins*, No. 05/1997.

в наши дни *перспективы таяния льдов* рассматривался в докладе, представленном в 2001 г. на конференции в Уайтхорсе, посвященной проблемам суверенитета Канады в Арктике. Хотя доклад ответственного чиновника на научной конференции не всегда отражает официальную позицию страны, в данном случае допустимо предположение, что был обозначен общий современный правовой подход Министерства иностранных дел Канады к рассматриваемой проблеме. В докладе было отмечено, что «канадский суверенитет не зависит от наличия или отсутствия льдов, а основан на исторических правооснованиях, возникших после передачи Великобританией Канаде в 1880 г. арктического архипелага. Эти арктические воды использовались инуитами – канадскими подданными – с незапамятных времен. Канада осуществляла в отношении этих вод безусловный и постоянный суверенитет». При этом подчеркивалось: Канада не придерживалась концепции юридического отождествления ледяных массивов и суши; таким образом, делается вывод о том, что таяние льдов *не повлияет на канадский суверенитет в Арктике*, основанный на положениях об исторических правооснованиях, исторических водах, а не на факте наличия льда³¹.

То, что действия Канады не противоречат нормам международного права, было признано даже американским специалистом по международному праву – вопреки официальной позиции США. Американский правовед прежде всего обосновал правомерность осуществления Канадой специальной юрисдикции в целях *предотвращения загрязнения*. Во-первых, такая специальная юрисдикция во многом правомерна с точки зрения пяти общепризнанных оснований для осуществления национальной юрисдикции (принципа территориального верховенства; принципа защиты собственных интересов при наличии угрозы государственной безопасности; принципа осуществления юрисдикции в отношении собственных граждан, вне зависимости от их местонахождения или в отношении иностранцев, совершивших преступление против собственных граждан; принципа защиты «универсальных» интересов в целях борьбы с пиратством, рабством и т.п.). Во-вторых, по мнению Дж. Клотца, осуществление специальной природоохранной юрисдикции – согласно современному международно-

³¹ M. Gaillard, Legal Affairs Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade// Canada's Sovereignty in Arctic Waters. March 19, 2001. Whitehorse, Yukon.

му экологическому праву – есть еще и обязанность Канады³².

Правительство Канады не раз подчеркивало, что распространение Канадой национально-законодательного регулирования в районах ее арктического сектора обусловлено не одними лишь национальными интересами, но и интересами всего человечества, для которого объективна стратегическая польза в сохранении арктической экосистемы, окружающей среды в Арктике. Так, канадский премьер-министр П. Трюдо в свое время сделал следующее заявление: «...в условиях, когда нет общей международно-правовой нормы касательно арктических морей, не существует права или правовое регулирование явно не эффективно, мы утверждаем, что кто-то обязан сохранять этот район в интересах всего человечества, – не дожидаясь соответствующего развития международного права» (... *we're saying somebody has to preserve this area for mankind until international law develops*)³³.

Итак, канадское законодательство об арктическом секторе соответствует общечеловеческим интересам, объективно препятствует коллапсу арктической экосистемы, в основе своей соответствует современному международному праву. Эту оценку подтверждает подписанное в 1988 г. *Соглашение между правительством Канады и правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в Арктике*³⁴. Оно показательно – так как США наиболее рьяно выступали против законодательства Канады об арктических секторах, за абсолютизацию принципа свободы судоходства в Арктике (по сути – за юридическое уравнивание ледяных глыб Арктики с безледными водами Мирового океана) без учета природоохранных, историко-правовых факторов.

Соглашение 1988 г. содержит пять статей. В первой статье декларируется взаимное признание правительствами «особых интересов» и ответственности двух стран как соседних арктических государств. Отмечена недопустимость негативного воздействия на уникальную

³² John C. Klotz. *Are Ocean Polluters Subject to Universal Jurisdiction – Canada Breaks the Ice* // The International Lawyer. Vol. 6. No. 4. October 1972. P. 706. См. Также: George F. *Extraterritorial Application of Penal Legislation* // 64 Michigan L.R. 609 (1966); Cowles D. *University of Jurisdiction Over War Crimes* // 33 CALIF. L. REV. 177 (1945); Carnegie, *Jurisdiction Over Violations of the Laws and Customs of War* // 39 BRIT. Y.B. INT'L.L. 402 (1963).

³³ Press conference of Prime Minister Trudeau. April 8, 1970 // 9 INT. LEGAL MATERIALS 601 (1970).

³⁴ Canada Treaty Series 1988/29. Ottawa, 1989.

окружающую среду и благополучие жителей вследствие судоходства и разработки ресурсов (статья 2). Но ключевым новаторским положением Соглашения 1988 г. – победным для правовой позиции Канады – является последний абзац третьей статьи: «*Правительство Соединенных Штатов обещает (pledges), что любое судоходство ледоколов США в водах, считаемых Канадой внутренними, будет осуществляться с согласия Правительства Канады*» (!). Существует мнение, что в обмен на эту важную для Канады договорную клаузулу она якобы обещала *de facto* не препятствовать проходу вдоль арктического побережья Канады ледоколов США³⁵. С юридической точки зрения, выявлять правдивость или надуманность такого мнения не имеет большого смысла: во-первых, подобного фиксированного обязательства Канады Соглашение 1988 г. не предусматривает; во-вторых, договор – это всегда компромисс; даже если устно договоренность такого рода и была, это не влияет на ценность Соглашения 1988 г. с точки зрения Венской конвенции о праве международных договоров. Вместе с тем в статье 4 Соглашения стороны зафиксировали следующее: «Ничто в настоящем соглашении не затрагивает точку зрения Правительства Соединенных Штатов и Канады в отношении морского права, применительно к данному или иным морским пространствам или к отношениям с третьими сторонами». В западной литературе по международному праву случаи, когда стороны фактически оставили по соглашению соответствующий вопрос «открытым», истолковываются в том смысле, что даже при отсутствии протеста здесь не возникнет молчаливого согласия, нет последствий эстоппеля³⁶. Решение, найденное Канадой и США в 1988 г. при подписании рассмотренного Соглашения 1988 г., на какое-то время «заморозило» проблему возражений США против канадской юрисдикции в ее арктическом секторе. Но возможность пересмотра Соглашения 1988 г. заложена в тексте: допускается его расторжение в одностороннем порядке путем письменного уведомления, направленного за три месяца (статья 5). Сегодня – как и в 1970-х годах – в канадских и американских СМИ сделан акцент на противоречиях в позициях этих стран касательно

³⁵ См., напр.: Agreement in which Washington promised to ask for Canadian consent in the future, and Ottawa promised to always give that permission. – Melting ice threatens sovereignty over Arctic waters: expert // CBC News www.cbc.ca 14 June 2006.

³⁶ MacGibbon J.C. The Scope of Acquiescence in International Law. – British Year Book of International Law. V. 31. 1954. P. 143.

Северо-Западного прохода. Во многом представленные в СМИ мнения относятся скорее к политике, нежели к праву. Тем не менее надо учитывать значительное влияние внешней политики на развитие международного права, как и права на политику³⁷, в том числе политику в области обеспечения выполнения арктических законов Канады.

Вопрос о суверенитете в Арктике занимал ключевое место в избирательной кампании Консервативной партии во главе с *С. Харпером*, победившей на выборах в Канаде в 2005 г. В частности, было обещано потратить 5,3 млрд. долл. в течение последующих пяти лет на защиту северных пространств, в т.ч. от американцев и датчан. При этом *С. Харпер* заявил: «Суверенитет – это то, что или осуществляешь, или потеряешь» (*Sovereignty is something, you use it or you lose it*)³⁸. Став премьер-министром, *С. Харпер* вступил в жесткую полемику по вопросам Арктики с США. В частности, премьер-министр сделал акцент на создании специализированного военно-морского флота в целях контроля за судоходством в арктическом секторе Канады³⁹. В связи с этим посол США в Канаде *Д. Вилкинс* заявил о том, что его правительство выступает против канадских планов размещения военных ледоколов в Арктике для обнаружения нарушителей и подтверждения канадского суверенитета в отношении арктических вод. «Нет причин создавать несуществующую проблему, – заявил посол. – Мы не признаем притязания Канады на эти воды... Большинство других стран также не признает их»⁴⁰. Ответ премьер-министра *С. Харпера* был решительным и твердым: «Соединенные Штаты защищают свой суверенитет; правительство Канады будет защищать наш суверенитет. Мы получили полномочия от канадского народа, а не от посла Соединенных Штатов»⁴¹. Идет обмен правовыми взглядами, в т.ч. через средства массовой информации. В газете *USA Today* от 4 апреля 2006 г. отмечается: «США в целом поддерживают свободу моря... Официальные должностные лица США опасаются, что случай с Се-

³⁷ Тункин Г.И. Теория международного права. М., 2000. С. 241–245.

³⁸ Tories plan to bolster Arctic defence // CBC News, 22 Dec 2005.

³⁹ Krauss C. Canada's Next Leader Clashes With U.S. Over Arctic Waterways // New York Times, January 27, 2006.

⁴⁰ Harper brushes off U.S. criticism of Arctic plan // CBC News, 26 Jan 2006.

⁴¹ Walkom T. Harper's Arctic stand makes for grand politics // Toronto Star, Jan. 28, 2006.

веро-Западным проходом создаст прецедент»⁴². Канадская пресса уже 5 апреля 2006 г. акцентирует внимание на факте усилившегося военного присутствия Канады в Арктике⁴³. При этом американский источник отмечает, что время решающего поединка наступит тогда, когда растает лед, сковывающий Северо-Западный проход; особо оговаривается следующее: «другой арктический судоходный путь – Северо-Восточный проход (т.е. Северный морской путь. – *Примеч. авт.*) вдоль северного побережья России – может первым стать пригодным судоходным путем»⁴⁴.

В апреле 2006 г. начальник штаба Объединенного северного экспедиционного корпуса *Д. Арту* сообщил журналистам о значимой квалификации Северо-Западного прохода. «Теперь мы называем его Канадские внутренние воды (*Canadian Internal Waters*), – заявил подполковник, – таково полученное нами указание ... Суверенитет и безопасность Канады и канадских земель важны для Правительства, ... осуществляющего правление тем, что считают своим»⁴⁵. В цитируемом источнике приведены комментарии юриста-международника проф. *М. Байерса* (Университет Британской Колумбии). М. Байерс охарактеризовал отмеченную квалификацию как «находчивую и изобретательную». В то же время ученый отметил, что значение такой квалификации состоит лишь в выражении серьезности позиции; при этом основная проблема Канады – неподготовленность к защите прохода против вторжения судов-нарушителей. Последние, не встретив сопротивления при несанкционированном проходе, могут свести на нет квалификацию Северо-Западного прохода внутренними водами Канады. Сейчас «гарантом» суверенитета остаются «лишь полторы тысячи рейнджеров, вооруженных винтовками времен второй мировой войны; очевидно, что они не в состоянии воспрепятствовать несанкционированному проходу»⁴⁶.

Выше уже упоминалось о планах канадского правительства касательно усовершенствования средств наблюдения и контроля в

⁴² Dube R. As ice melts, debate over Northwest Passage heats // USA Today, 4/4/2006.

⁴³ Humphreys A. Military stakes out Northwest Passage. Canadian patrol groups cover 4,500 km of Arctic // National Post, 5 April 2006.

⁴⁴ Dube R. Op. cit.

⁴⁵ VanderKlippe N. Northwest Passage gets political name change // The Edmonton Journal, 9 April 2006.

⁴⁶ Ibid.

Арктике: усиления присутствия военно-морского флота, сухопутных и воздушных войск, усовершенствование систем подводного и воздушного наблюдения (в том числе запуск в космическое пространство нового спутника)⁴⁷. Перед вооруженными силами Канады поставлена задача взаимодействовать с гражданскими властями в целях разработки планов действия в случае чрезвычайных ситуаций. Одновременно с этим канадские вооруженные силы, дислоцированные в северном районе, переименованы в *Объединенный северный экспедиционный корпус*, территориальные пределы реализации полномочий которого определены опять же юридически широкой формулировкой – «севернее 60-й параллели». На лето 2006 г. запланированы учения в районе восточного входа на трассы «Канадских внутренних вод»⁴⁸.

Сквозное пересечение кораблями Береговой охраны США Северо-Западного прохода с востока на запад или в обратном направлении осуществлялось 6 раз: в 1988, 1989, 1990, 1993, 2000 и 2003 гг. При этом обе стороны действовали в рамках Соглашения 1988 г.: в каждом случае такой проход американских кораблей осуществлялся на основе акта Правительства Канады, причем после оценки на соответствие применимым требованиям. Так, *Приказ об исключении ледокола Береговой охраны Соединенных Штатов «Хили» из сферы применения Правил предотвращения загрязнения при арктическом судоходстве от 18 июня 2003 г.*⁴⁹ состоит из трех частей: преамбулы, содержательных постановлений, отчета об анализе результатов регулирования. В *преамбуле* Приказа подчеркивается: «Принимая во внимание, что Губернатор в Совете удовлетворен должными мерами, предпринятыми Правительством Соединенных Штатов, в отношении ледокола «Хили», состоящего в Береговой охране Соединенных Штатов, в целях обеспечения соответствия ледокола требо-

⁴⁷ Greenaway N. Tories want armed ships to patrol Arctic // The Ottawa Citizen, 23 December 2005. См. также: Sevunts L. Defence & Arms – Northwest Passage Redux // Washington Times. 13 June 2005; Weber B. Commander: Arctic defence needs airlift capacity // Canoe Cnews. 8 April 2005.

⁴⁸ Bell J. Northern forces to beef up emergency response work // Nunatsiak News. May 26 2006.

⁴⁹ 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.

ваниям, в основном соответствующим стандартам, предписанным *Правилами предотвращения загрязнения при арктическом судоходстве*, принятыми в соответствии с разделом 12 (1) (а) *Закона о предотвращении загрязнения арктических вод*, которые были бы иначе применимы к этому ледоколу в любом районе контроля за безопасностью судоходства; также принимая во внимание, что Губернатор в Совете удовлетворен принятием всех разумных мер предосторожности для снижения угрозы любого сброса отходов в связи с плаванием ледокола «Хили» в районах контроля за безопасностью судоходства; поэтому Ее Превосходительство (Her Excellency) Генерал-губернатор в Совете, по рекомендации Министра транспорта, в соответствии с разделом 12 (2) *Закона о предотвращении загрязнения арктических вод*, настоящим издает Приказ об исключении ледокола Береговой охраны Соединенных Штатов «Хили» из сферы применения *Правил предотвращения загрязнения при арктическом судоходстве*».

Собственно подписывающие постановления состоят из трех статей. Первая констатирует исключение ледокола из сферы применения канадских Правил. В ст. 2 и 3 Приказа установлены четкие временные рамки его юридической силы. Отчет об анализе результатов регулирования (*regulatory impact analysis statement*) – интересный с юридической точки зрения документ. Он не является *de jure* составной частью Приказа, на что прямо указано в тексте. Однако данный отчет публикуется в *официальном издании* после текста Приказа, а потому *de facto*, для целей правоосуществления, *воспринимается как неотъемлемая часть Приказа*. Канада *вновь* официально заявляет о своих правах в арктическом секторе Канады и *вновь* нет юридически значимых протестов со стороны других государств. Приведем пример, обратившись к Отчету: «Правительство Канады может отказать в исключении (т.е. в даче согласия на проход), предусмотренном Законом о предотвращении загрязнения арктических вод и отказать в даче согласия в соответствии с Соглашением между Канадой и Соединенными Штатами» (*The Canadian Government has the option of refusing the exemption under the Arctic Waters Pollution Prevention Act, and refusing to give consent under the Canada-United States Agreement*). Здесь вновь Канада удачно ссылается на национальное законодательство и международный договор как на *сочетающиеся правооснования* регулирования его судоходства по Северо-Западному проходу. Этим еще раз подтверждается последовательность

правовой арктической позиции Канады.

Отчет представляет собой обстоятельный *официальный юридический комментарий* к Приказу, в нем детально изложены правовые требования Канады к осуществлению прохода через арктический сектор. Отчет состоит из следующих подразделов: «Описание», «Альтернативы», «Выгоды и затраты», «Консультации», «Соответствие и обеспечение выполнения», «Контакты». В «Описании» характеризуется применимое законодательство, санкционирующее плавание ледоколов, техническое состояние которых тождественно установленным канадским актам или которое «в основном ему соответствует». Отмечается, что подобное решение было принято на основе *запроса* Госдепартамента США в Министерство иностранных дел и международной торговли Канады от 26 марта 2003 г. *о разрешении* предполагаемого прохода ледокола «Хили» (*requested clearance*). Подчеркивается, что ледоколы США осуществляли проход в 1988, 1989, 1990, 1993 и 2000 гг., причем каждый раз на основе Приказа, изданного в соответствии с Соглашением 1988 г. по итогам оценки технического состояния. В разделе «Альтернативы» поясняется, что Канадское правительство может отказать в исключении в соответствии с *Законом о предотвращении загрязнения арктических вод* и отказать в даче согласия в соответствии с *Соглашением между Канадой и Соединенными Штатами*. Констатируется, что в рассматриваемом случае нет «достаточных оснований» для отказа, поскольку «ледокол способен осуществить навигацию в существующих условиях»; Правительство Канады «предупреждено»; «в процессе плавания будут проведены совместные канадско-американские исследования»; «Канада извлечет выгоду, получив научную информацию»; «сотрудничество при планировании плавания более чем очевидно»; «Министерство транспорта Канады и Канадская Береговая охрана были вовлечены в такое планирование с канадской стороны». По тексту Отчета (раздел «Выгоды и затраты») следует, что Приказ издан в соответствии с обязательствами Канады по международному договору. Последний не предполагает получение выгоды от прохода ледокола США. Следовательно, причина принятия Приказа не в финансовых интересах, а в более важном «политическом и международном подтексте». Тем не менее Канада получит выгоду в виде результата проводимых научных исследований: в соответствии с *Соглашением Вольпе-Джемисон о совместных исследованиях 1970 г.* (*Volpe-Jamieson Agreement of 1970*

for joint research) все результаты совместных исследований являются общими, т.е. доступны правительствам обоих государств. Министерство транспорта Канады провело оценку технических характеристик ледокола «Хили». Согласие на проход ледокола основано на соответствии всем требованиям, в том числе на следующих фактах: возможность присутствия на ледоколе *канадского инспектора по предотвращению загрязнения (Pollution Prevention Officer)*; достаточный класс, мощность ледокола и опыт его команды; строгое соблюдение Береговой охраной США высоких стандартов предотвращения загрязнения моря и защиты окружающей среды; самодостаточность ледокола для длительного плавания; незначительность воздействия на окружающую среду. При этом Госдепартамент США при направлении дипломатической ноты о запросе на проход предоставил гарантии, что любые расходы, связанные с загрязнением, возлагаются на Правительство Соединенных Штатов в соответствии с международным правом. Обеспечение выполнения канадского законодательства осуществляется *Инспекторами Канады, назначаемыми согласно Закону о предотвращении загрязнения арктических вод*. В Отчете предусмотрено применение в данном случае канадских правил «НОРД-РЕГ». На борту ледокола обеспечено присутствие офицеров Канадской береговой охраны. В связи с изложенным ледокол «Хили», сказано в Отчете, не будет сопровождаться ледоколом Канадской береговой охраны (второй раз в истории с момента заключения Соглашения 1988 г.). Вместе с тем «ледоколы Канадской береговой охраны будут находиться поблизости и будут способны реагировать в случае необходимости».

Результаты канадской арктической правовой политики были обозначены в марте 2005 г.: министр иностранных дел Канады *П. Петтигрю* выступил на круглом столе, посвященном «усилению суверенитета, безопасности и циркумполярному сотрудничеству». Название его доклада – «Канада в циркумполярном мире – северная стратегия и канадская внешняя политика». В докладе вновь подчеркнута одна из целей внешней политики страны: «заявить и обеспечить сохранение канадского суверенитета на Севере» (*to assert and ensure the preservation of Canada's sovereignty in the North*)⁵⁰. Министром очер-

⁵⁰ Notes for an address by the Honourable Pierre Pettigrew, Minister of foreign affairs, at the northern strategy consultations round table on reinforcing sovereignty, security and circumpolar cooperation. Canada's leadership in the circumpolar world – the Northern strategy and Canadian foreign policy. March 22 2005. Ottawa, Ontario, 2005/20.

чена база канадской арктической политики: «На протяжении прошедших лет Канада успешно усиливала и подтверждала свое право на северную территорию. Никто не оспаривает наш суверенитет над землями и островами Севера... Никто не оспаривает наше право на природные ресурсы Севера, наше право на защиту его окружающей среды. Основной предмет для беспокойства, к которому правительство относится весьма серьезно, касается возможности усиления судоходства в связи с уменьшением ледяного покрова вследствие изменения климата. Политика Канады не направлена на препятствие международному судоходству по Северо-Западному проходу при условии, что будут соблюдаться установленные Канадой меры по защите безопасности, окружающей среды и экономических интересов наших северян». Далее он подчеркнул намерение Канады «осуществлять контроль за иностранными судами, намеревающимися пересечь Северо-Западный проход», и последовательно действовать в соответствии с нашей позицией, согласно которой «эти воды являются внутренними водами Канады»⁵¹.

* * *

Итак, налицо продуманная правовая арктическая политика Канады. В ней пока нет однозначного ответа на вопрос о точном нынешнем правовом режиме пространств канадского арктического сектора: здесь много юридически развивающегося. Канада, основываясь на современном международном праве, не только подтвердила формирование с 1904 г. широкого международного согласия с ее суверенитетом на «земли и острова» в пределах канадского арктического сектора; не только реально регулирует судоходство по Северо-Западному проходу, пересекающему ее сектор в Арктике. Канаде удалось добиться большего: складывается на уровне международного правосознания согласие большинства государств мира с осуществлением Канадой национально-законодательного *регулирования* в отношении *любой хозяйственной деятельности* в пределах этого арктического сектора – прежде всего в целях *защиты окружающей среды*, в отношении *обеспечения выполнения мер* такого регулирования.

При анализе законодательства Канады следует учитывать, что позиция Канады соответствует арктическим интересам России; что в интересах России целесообразно учитывать этот канадский опыт отстаивания прав на целевую юрисдикцию в арктическом секторе. Гра-

⁵¹ Ibid.

ницы отечественного арктического сектора были обозначены позже, чем канадского, а именно Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. Тем не менее, это уже достаточный срок для консолидации территориального титула. Интернационализация высокопиротных районов в российском арктическом секторе за 200-мильным пределом, как отмечает зам. председателя Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве РФ, отвечает интересам США, но не отвечает национальным интересам Канады и России⁵². Следует в этом контексте исходить из того, что правовой режим ледовых полей Арктики не может приравниваться к режиму, например, Индийского океана. Соответственно, здесь не должна *искусственно завышаться* оценка Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. *в ряду источников права*, применимых к Арктике; не должна *занижаться* роль *национального арктического законодательства Канады и России*, традиционно молчаливо признаваемых международным сообществом как *стержневых источников правового режима Арктики*. Здесь не должно быть юридических иллюзий: жесткие силовые действия США в Ираке по захвату контроля над энергетическими ресурсами в этой стране для американских компаний показывают – будь у США такое же по протяженности арктическое побережье, как у Канады (или тем более как у России), США бы еще вчера и национальным законом, и силой обозначили свой суверенитет в их арктическом секторе. В связи с этим уместно говорить, во-первых, о желательности большей осмотрительности и аккуратности со стороны властных институтов России в вопросах, связанных с пределами природоресурсных притязаний арктических государств в Арктике. Например, в Федеральном законе от 26 февраля 1997 г. № 42-ФЗ о ратификации *Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады об избежании двойного налогообложения* предусмотрено сделанное Россией заявление. Это заявление по сути отвечает интересам США, а не России, оно отражает американскую заинтересованность в приравнивании ледовых районов Арктики к теплым водам, а не исторические права России и Канады в Арктике: «Российская Федерация заявляет, что Соглашение... не затрагивает определение компетенции прибрежного государства в пределах морских пространств, прилегающих к его территории».

⁵² Войтоловский Г.К. Теория и практика морской деятельности. Вып. 5. М., 2005. С. 222.

альному морю, которая регулируется в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций по морскому праву»⁵³. Здесь вопреки позиции Канады Россия выступает за искусственное преувеличение роли Конвенции по морскому праву 1982 г. в ряду источников, сформировавших (*зادолго до Конвенции 1982 г.!*) правовой режим Арктики. Ведь если исходить из стремления подтвердить секторальные границы Постановления Президиума ЦИК СССР 1926 г., из национальных интересов России в Арктике, оптимальным решением было бы, напротив, не такое заявление к Соглашению с Канадой, а правовая консолидация с позицией Канады, выработка единой правовой платформы на уровне двусторонних договоренностей. Другой пример. В 2000-2002 гг. МПР и МИД России подготовили для представления в *Комиссию по границам континентального шельфа* (учреждена на основе Конвенции 1982 г.) заявку России о внешней границе континентального шельфа, согласно которой *часть дна в арктическом секторе России должна была бы стать международным районом морского дна (!)*⁵⁴. На заседании 2005 г. «круглого стола» в Совете Федерации проф. С.А. Гуреев критиковал такую заявку в ООН, обосновав юридическую неоптимальность и ошибочность ведомственной инициативы подобного самоограничения прав России в Арктике. Эта критика была поддержана и заместителем председателя Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве РФ проф. Г.К. Войтоловским⁵⁵.

Во-вторых, России следует учесть и обозначенные противоречия между США и Канадой по Северо-Западному проходу, принять соответствующие практические меры: посредством специального национального законодательства предупредить попытки изменения сложившегося режима национально-законодательного регулирования Россией судоходства по Севморпути; в американо-канадских разногласиях недвусмысленно и четко поддерживать позицию не США, а Канады, в т.ч. относительно ее национально-законодательного регулирования судоходства по Северо-Западному проходу.

⁵³ Собрание законодательства Российской Федерации от 3 марта 1997 г., № 9, ст. 1025.

⁵⁴ См. схему, опубликованную в «Российской газете», № 11 от 11 ноября 2005 г.

⁵⁵ Подробнее см.: Гуреев С.А., Буник И.В. О необходимости подтверждения и правового закрепления исключительных прав России в Арктике // Морская деятельность Российской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения / Под ред. В.А. Попова. М., 2005. С. 162–163; Войтоловский Г.К. Указ. соч.

В-третьих, для российских ведомств было бы полезно учитывать канадский опыт *обеспечения выполнения* своего законодательства в Арктике. Так, в «Российской газете» отмечено, что «ряд государств, в частности США, отказываются признавать обязательную проводку судов российскими лоцманами и российскими ледоколами, а также оспаривают право России регулировать судоходство на отдельных участках этой трассы». В советское время были заложены юридические основания регулирования Россией судоходства по Севморпути. Сейчас речь не идет об их копировании: Россия современная больше открыта для иностранного инвестора, меньше стало закрытых для иностранных судов портов и т.п. Однако незыблемыми остались юридические основания национального отечественного регулирования прохода по Севморпути, прежде всего с целью предотвращения загрязнения российского сектора Арктики.

В-четвертых, не следует недооценивать значение доктрины международного права на формирование, уточнение правового режима Арктики. В этом контексте уместно привести мнение, выраженное в совместной статье американского юриста Б.Х. Оксмана и российского профессора А.Л. Колодкина, из которого следует, что президент Российской ассоциации международного права вместе с американским правоведом негативно оценивает арктические исходные линии Канады: «Некоторые чрезмерные притязания на внутренние воды... могут спровоцировать серьезную конфронтацию. Другие, как канадские арктические исходные линии, провоцируют протесты и правовые споры...»⁵⁶. Выше было показано, что канадские арктические исходные линии в контексте применимого права не «провоцируют протесты»; напротив, протесты США по поводу канадских исходных линий в ее арктическом секторе провоцируют спор.

Нет оснований для того, чтобы поставить под сомнение *исключительные, исторически сложившиеся права России в Арктике* (учитывая основополагающий вклад нашей страны в исследование и освоение Арктики); концепция арктических секторов *не дает юридических оснований к интернационализации* Арктики; она *не подтверждает* применимость к Арктике иных концепций (Арктика как кондоминиум арктических государств: нет ни договорных основ, ни механизма тако-

⁵⁶ Колодкин А.Л., Оксман Б.Х. Стабильность в международном морском праве / Внеконфронтации. Международное право в период после холодной войны. Отв. ред. Л. Дэмрош, Г. Даниленко. М., 1996. С. 183.

го международного кондоминиума; или Арктика как ничейное пространство; или Арктика как общее наследие человечества). Эти концепции легко опровергаются, в отличие, например, от переживших век границ арктического сектора Канады.

Другое дело, что российскому законодателю предстоит в любом случае уточнить позицию в отношении юридического содержания термина «*полярный сектор арктического государства*». В этом контексте не протесты США, а охарактеризованная правовая позиция Канады представляется соответствующей современному международному праву.

The Canadian Arctic Sector: the Title Under International Law (Summary)

*Alexander N. Nikolaev**
*Ivan V. Bunik***

This article examines the legal foundation of Canadian claims to its Arctic Sector. In pursuing this goal the article focuses on the legal grounds, establishing Canadian rights in this sector and thus endorsed by the government of Canada.

Several groups of such legal claims are singled out. First group is comprised of historical titles, taking its origin in 1904-1907. They are manifested by Canada's laws on Arctic territories, such as Northwest Territories Act (as amended in 1925). As for the second group, it is represented by the consent of the international community concerning the special laws on navigation in arctic waters and regulations, imposed by Canada.

Third group of legal grounds consists of the claims based on international law and particularly on international treaties, establishing more firmly Canada's rights in the Arctic under the international law. These international treaties are a relatively new legal basis for the Canadian claim. In the text of

*Nikolaev A.N. – Doctor of Laws, Professor, the Council for the Study of Natural Resources, Russian Academy of Sciences.

** Bunik I.V. – Lawyer, the Council for the Study of Natural Resources, Russian Academy of Sciences.

the treaties there are provisions for exclusive Canada's rights within this sector. (Agreement between the government of Canada and the government of the United States of America on Arctic cooperation of 1988; Agreement between the government of Canada and the government of the Russian Federation for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income and on capital, 1995; Agreement on environmental cooperation between the government of Canada and the government of the Republic of Chile 1997, etc.).

The authors after an in-depth legal analysis given in this article arrive to the conclusion that Canada's Arctic policy, which pursues Canada's national interests, is in full accordance with the contemporary international law.