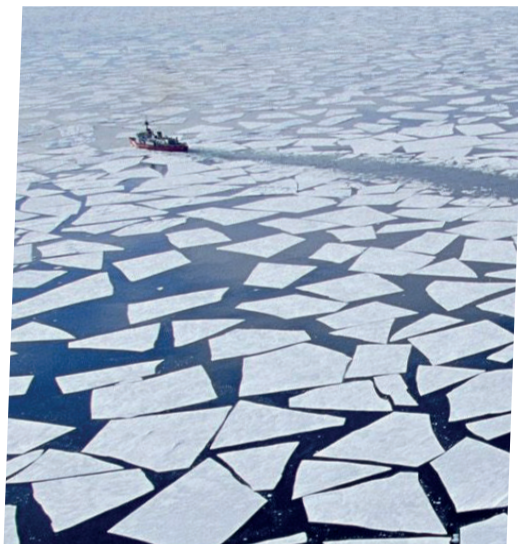




Российский совет  
по международным  
делам



## **РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ**

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ  
К ДОРОЖНОЙ КАРТЕ РАЗВИТИЯ  
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ  
СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ  
В АРКТИКЕ**

**№ VI 2013**

Российский совет по международным делам

Москва 2013

УДК 341.221.2(98)  
ББК 67.910.34(001)  
П71

## **Российский совет по международным делам**

### **Редакционная коллегия**

#### **Главный редактор:**

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов**

#### **Члены коллегии:**

докт. ист. наук, член-корр. РАН **И.С. Иванов** (председатель);

докт. ист. наук, проф., акад. РАН **В.Г. Барановский**;

докт. ист. наук, проф., акад. РАН **А.М. Васильев**;

докт. экон. наук, проф., акад. РАН **А.А. Дынкин**;

докт. экон. наук **В.Л. Иноземцев**;

канд. ист. наук **А.В. Кортунов**;

докт. экон. наук, проф. **В.А. Мау**;

докт. ист. наук, проф., член-корр. РАН **В.В. Наумкин**;

докт. ист. наук, проф., акад. РАН **С.М. Рогов**;

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев** (ученый секретарь)

#### **Авторский коллектив:**

докт. юрид. наук **А.Н. Вылегжанин** (руководитель коллектива); докт. юрид.

наук **С.А. Гуреев**; докт. юрид. наук **Ю.Н. Малеев**; канд. юрид. наук **И.В. Буник**;

**М.О. Филиппенкова**

#### **Авторы благодарят за консультации при подготовке издания:**

докт. юрид. наук **Г.М. Вельяминова**; докт. юрид. наук **С.А. Егорова**; докт.

юрид. наук **Е.Е. Андрееву**; докт. юрид. наук **Э.Ф. Пушкареву**; докт. юрид. наук.

**Г.Г. Иванова**; докт. юрид. наук **Ю.М. Колосова**; канд. юрид. наук **И.С. Пещу-**

**рова**; канд. юрид. наук **Б.П. Шаповалова**; канд. юрид. наук **В.Ф. Царева**

#### **Выпускающие редакторы:**

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**; **Л.В. Фи-**

**липпова**; **А.Г. Шамшурин**

Настоящие Предложения к дорожной карте – это обобщающие констатации, выводы и предложенные меры международно-правового характера, определяющие приоритетные шаги к совершенствованию юридических рамок взаимодействия Российской Федерации с другими арктическими государствами и нерегиональными акторами по актуальным вопросам решения общих проблем в Арктике на период до 2020 года. Цель Предложений – содействие реализации интересов России в регионе посредством совершенствования, повышения эффективности международно согласованных основ международного сотрудничества. Дорожная карта включает в себя различные уровни совершенствования правового регулирования: двусторонний, региональный, глобальный (с внерегиональными субъектами международного права).

Высказанные в рабочей тетради мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и не обязательно совпадают с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике: рабочая тетр. / [А.Н. Вылегжанин (рук.) и др.]; [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам (РСМД). – М.: Спецкнига, 2013. – 56 с. – ISBN 978-5-91891-221-8

© Авторский коллектив, 2013

© Составление и оформление.

НП РСМД, 2013

# Оглавление

<b>Введение</b> .....	4
<b>1. Развитие международно-правовых основ двустороннего сотрудничества Российской Федерации в Арктическом регионе</b> .....	7
1.1. Охрана окружающей среды.....	7
1.1.1. Сотрудничество России и Канады .....	8
1.1.2. Сотрудничество России и США.....	9
1.1.3. Сотрудничество России и Норвегии .....	11
1.1.4. Сотрудничество России и Дании.....	12
1.1.5. Выводы и предложения.....	13
1.2. Сохранение морских живых ресурсов в морях Северного Ледовитого океана.....	13
1.2.1. Сотрудничество России и США.....	13
1.2.2. Сотрудничество России и Канады .....	14
1.2.3. Сотрудничество России и Норвегии .....	14
1.2.4. Сотрудничество Россия – Дания – Гренландия .....	15
1.2.5. Выводы и предложения.....	15
1.3. Делимитация арктического континентального шельфа и управление трансграничными минеральными ресурсами .....	16
1.3.1. Сотрудничество России и Норвегии .....	16
1.3.2. Сотрудничество России и США.....	17
1.3.3. Сотрудничество России и Канады .....	21
1.3.4. Сотрудничество России и Дании.....	24
1.3.5. Выводы и предложения.....	25
1.4. О модернизации подхода к определению границ российского шельфа в Арктике.....	29
1.4.1. Новая позиция России, обозначенная в 1997–2001 гг. ....	29
1.4.2. Возможности предотвращения потери района «А» .....	30
1.4.3. Выводы и предложения.....	34
<b>2. Развитие международно-правовых основ сотрудничества арктических государств на региональном уровне</b> .....	35
2.1. Совершенствование правовых механизмов сотрудничества в рамках Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона .....	35
2.2. Развитие правовых основ сотрудничества в формате пяти арктических государств, прибрежных к Северному Ледовитому океану .....	36
2.3. Выводы и предложения .....	37
<b>3. Развитие международно-правовых основ сотрудничества арктических государств с нерегиональными субъектами международного права</b> .....	38
3.1. Охрана окружающей среды в Арктическом регионе .....	38
3.2. Судходство в Северном Ледовитом океане .....	39
3.3. Сохранение и рациональное управление морскими живыми ресурсами в центральном районе Северного Ледовитого океана, замкнутом исключительными экономическими зонами России, США, Канады, Дании и Норвегии.....	40
3.4. Возможности инвестиционного сотрудничества для «нерегиональных игроков» .....	42
3.5. Выводы и предложения .....	44
<b>4. Резюме предложений</b> .....	47

## Введение

В самом общем плане суть предложений по развитию международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике сводится к тому, чтобы *не допустить пересмотра правового режима Арктики*, исторически сложившегося *в течение веков*, и, вместе с тем, адекватно учесть *прогрессивное развитие* применимого к этому региону *международного права*, прежде всего, его *региональной и двусторонней* составляющих. В первую очередь это предполагает учет *фундаментальных отличий* Северного Ледовитого океана (далее также – СЛО) от Индийского, Тихого и Атлантического океанов:

- СЛО – наименьший из перечисленных океанов по площади и по глубинам; только СЛО имеет многовековую *ледяную «шапку»*, занимающую значительную часть его площади; любое крупное загрязнение морской среды в СЛО может стать экологической катастрофой, *прежде всего для прибрежных арктических стран, их населения*;
- только СЛО полузамкнут побережьями *всего пяти* государств: *России, Канады, Норвегии, Дании (из-за о. Гренландия), США (из-за п-ова Аляски)*, при этом арктическое побережье России – самое протяженное, что имеет *правоустанавливающее значение*;
- только СЛО из всех океанов мира большей частью своих районов удален от давно используемых *международных судоходных путей*;
- в силу обозначенных особенностей исторически сформировался *особый правовой режим Арктики*, в основном в качестве *обычных норм* международного права. Стержень этого особого правового режима составляет *не универсальный, а региональный, двусторонний и национально-законодательный* уровни правотворчества *самых прибрежных арктических государств*.

Особенности правового режима Арктики отмечены в *Илулиссатской декларации* пяти арктических прибрежных государств *2008 г.* (России, Дании, Канады, Норвегии, США): «в силу своего суверенитета, суверенных прав и юрисдикции над значительными районами Северного Ледовитого океана пять прибрежных государств находятся в уникальном положении для реагирования» на современные возможности в Северном Ледовитом океане и соответствующие вызовы. «Арктическая пятерка» напомнила, что «в отношении Северного Ледовитого океана применяется обширная международно-правовая база» и что пять арктических прибрежных государств сохраняют «приверженность этой правовой базе и упорядоченному урегулированию любых возможных перекрывающихся претензий»; подчеркнуто, что «эта база обеспечивает прочную основу для ответственного управления пространствами этого океана пятью прибрежными государствами и другими пользователями посредством имплементации на национальном уровне и применения соответствующих положений». В Декларации 2008 г. отмечено, что «Северный Ледовитый океан».

ан представляет собой уникальную экосистему», и «пять прибрежных государств играют ведущую роль в ее охране»<sup>1</sup>.

Иная точка зрения на международно-правовые основы деятельности в Арктическом регионе выражена в документах НАТО и Европейского союза, в которых в качестве главного применимого к Арктике источника международного права называется не эта широкая по своему содержанию правовая основа сотрудничества в регионе, а один глобальный международный договор, разработавшийся главным образом для районов Индийского, Тихого, Атлантического океанов, а именно Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.). Так, в базовом политико-правовом документе ЕС об Арктике «Развитие политики Европейского союза в отношении Арктического региона: прогресс с 2008 года и последующие шаги» (2012 г.) отмечено, что ЕС «рассматривает Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. в качестве ключевой основы для управления Северным Ледовитым океаном»<sup>2</sup>. Тот же подход отражен и в официальной позиции НАТО: «Конвенция ООН по морскому праву 1982 года является юридической основой, которая применяется к Северному Ледовитому океану»<sup>3</sup>.

Вопреки такому подходу в российской доктрине международного права обращено внимание на особые права именно арктических государств в отношении региона<sup>4</sup>: «Роль арктических государств в формировании правового положения Северного Ледовитого океана была и остается определяющей. В условиях Арктики «не срабатывают» глобальные механизмы, созданные Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. (далее также – Конвенция 1982 г.), и не только из-за колоссальных отличий ледяных пространств Севера от теплых вод Индийского океана, но и потому, что одно из пяти арктических прибрежных государств не является участником Конвенции 1982 г. и не исполняет конвенционные обязательства, например, по ограничению своего арктического шельфа. Соответственно, если одно арктическое государство не выполняет такие глобальные ограничения, а другое – выполняет, то результат такого определения границ шельфа в Арктике не будет справедливым. Напротив,

<sup>1</sup> Илулиссатская декларация от 28 мая 2008 года, принятая пятью арктическими странами, имеющими в Арктике свои внутренние воды, территориальное море, исключительную экономическую зону и континентальный шельф, предусматривает также, что государства «не видят необходимости в разработке нового всеобъемлющего международно-правового режима управления Северным Ледовитым океаном» («no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean»). См. URL: [http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Iluissat\\_Declaration.pdf](http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Iluissat_Declaration.pdf)

<sup>2</sup> «As key basis for the management of the Arctic Ocean». European Commission High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Brussels. 26.06.12. Join (2012) 19 Final. Joint Communication to the European Parliament and the Council. Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps.

<sup>3</sup> Speech by NATO Secretary General Jaap de Hoop Scheffer on Security Prospects in the High North. NATO. 29.01.09.

<sup>4</sup> Термин «арктические государства» обозначает разные группы государств: а) группу из пяти государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану и которые имеют здесь свои внутренние морские воды, территориальное море, континентальный шельф, исключительную экономическую зону (Россия, Канада, США, Норвегия и Дания (из-за о. Гренландия)); б) группу из восьми государств, территория которых пересекается Северным полярным кругом. К арктическим государствам в этом случае, кроме названных пяти, относят еще и Финляндию, Исландию и Швецию. См. Международное право: учебник / Ред. коллегия: Вылегжанин А.Н., Колосов Ю.М., Малеев Ю.Н., Геворгян К.Г. М.: Юрайт, 2010. С. 181–182.

*региональным подходом* в этом случае достигается *справедливый результат*<sup>5</sup>.

В Министерстве иностранных дел Российской Федерации также обращено внимание на то, что «*укрепление регионального уровня управления в условиях, когда не срабатывают общемировые механизмы, служит своего рода страховочной сеткой*»<sup>6</sup>. Стремление Российской Федерации, других государств *Арктического региона* к сотрудничеству *между собой* здесь вполне объяснимо, поскольку «у государств определенного географического района, объединенных исторической, экономической, культурной общностью, имеются свои специфические интересы, которые легче всего обеспечить на основе сотрудничества государств данного района»<sup>7</sup>. Необходимость в таком *региональном сотрудничестве* и, соответственно, в усовершенствовании его *международно согласованных основ* подчеркивается в настоящее время и иными факторами: отходом от заданного в период холодной войны военно-политического противостояния в регионе; развитием науки, технологий, ростом практических возможностей экономического освоения высокоширотных районов Арктики; таянием арктических льдов, сокращением площади многовековой «ледовой шапки» региона и соответствующими последствиями для экосистем региона<sup>8</sup>. *Международно согласованному* учету этой *региональной специфики* эффективно способствует и деятельность *Арктического совета* (далее также – *АС*) – межправительственного «*форума высокого уровня*», созданного восемью арктическими государствами на основе Оттавской декларации 1996 г.

Проведенный в РСМД (в рамках серии научно-практических семинаров–экспертов) анализ существующей *широкой международно-правовой базы сотрудничества России в Арктическом регионе* в целом приводит к двум блокам предложений по ее совершенствованию:

- во-первых, в части *двустороннего и регионального* сотрудничества; здесь аккумулированные международно-правовые механизмы оцениваются как *в целом выверенные, ожидающие своего дальнейшего развития* по уже обозначенным векторам;
- во-вторых, в части решений, принятых Правительством Российской Федерации в 1997 г., относительно *одностороннего* самоограничения российского арктического шельфа *на основе одной из статей Конвенции 1982 г., «вырванной»* из контекста *общего международного права*, определяющего статус Арктики; в этой части правовые основы сотрудничества Российской Федерации *предлагается модернизировать по существу*.

<sup>5</sup> Региональный уровень праворегулирования отношений государств в Арктике (комментарий к документам) // Московский журнал международного права (далее – МЖМП). 2012. № 1 (85). С. 273–274.

<sup>6</sup> Лавров С.В. Международные отношения в новой системе координат // Российская Газета. 8.09.09. URL: <http://m.rg.ru/2009/09/08/lavrov.html>

<sup>7</sup> Курс международного права. М., 1967. Т. 1. С. 24.

<sup>8</sup> Васильев А.В. Международное сотрудничество в Арктике и подходы России // Арктические ведомости. 2012. № 1. С. 12.

# 1. Развитие международно-правовых основ двустороннего сотрудничества Российской Федерации в Арктическом регионе

## 1.1. Охрана окружающей среды

Уникальность и особая уязвимость природной среды арктических районов исторически привела к *признанию за прибрежными государствами права принимать особые меры в отношении охраны природы в Арктике*. Правовой режим Арктики, основанный на *законодательстве таких государств и применимых нормах международного права*, имеет соответствующую *специфику* в силу отмеченных *экологических, климатических особенностей региона, исторически сложившихся особых прав приарктических государств, их современных жизненных интересов* и реально осуществляемой *практики* в регионе, признаваемой как *правомерной и необходимой*. В Арктическом регионе, «*учитывая уникальную региональную специфику природных, экономических, политических и других условий, тесную взаимосвязь природных комплексов моря и суши и особую хрупкость сложившихся здесь экологических систем, мировая практика пошла по пути специального дополнительного и в определенной мере самостоятельного правового регулирования* отношений по исследованию, использованию и сохранению в благоприятном для людей состоянии всего комплекса природных объектов». В этом регионе «*сложилась довольно обширная и разветвленная правовая система, состоящая из взаимосвязанных международно-правовых и внутригосударственных законодательных норм, которая направлена на охрану природных комплексов Арктики*»<sup>9</sup>.

Первоначальные формы сотрудничества арктических государств в природоохранной сфере в регионе носили только *двусторонний* характер. В современный период наблюдается активное развитие и *многостороннего, прежде всего регионального, взаимодействия* в Арктике, и для этого созданы и успешно функционируют такие форумы, как Арктический совет, Совет Баренцева/Евроарктического региона. В МИД Швеции отмечают, что только арктические государства, «*имеющие население в Арктике, осуществляющие суверенитет и юрисдикцию в обширных пространствах этого региона, несут особую ответственность за его устойчивое развитие и управление им, как показывает работа Арктического совета*». <sup>10</sup> Государства региона активно развивают *двустороннее* сотрудничество между собой, которое позволяет им сконцентрировать внимание на решении конкретной, но общей для них проблемы и в которую могут быть вовлечены затем *другие участники региона*. Соответственно, предложения к развитию *двусторонней правовой основы сотрудничества России с другими государствами региона* коренятся в *наличествующих применимых международных договорах*.

<sup>9</sup> Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. М.: Международные отношения, 1982. С. 174, 180. Словарь международного морского права / Отв. ред. Барсегов Ю.Г. Международные отношения, 1985. С. 13.

<sup>10</sup> Цит. по: МЖМП. 2012. № 1. С. 274.



### 1.1.1. Сотрудничество России и Канады

Сотрудничество между СССР и Канадой в Арктическом регионе стартовало как *научно-техническое* по своему содержанию. В 1972 г. стороны заключили два меморандума о необходимости разработки правовой основы научного сотрудничества в Арктике. Положения этих меморандумов не были, однако, эффективно реализованы<sup>11</sup>.

В 1989 г. правительства двух государств подписали ряд соглашений, которые вывели отношения двух арктических стран на новый уровень: *Соглашение о сотрудничестве в Арктике и на Севере, Соглашение о сотрудничестве по вопросам окружающей среды, Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве в предотвращении и сохранении под контролем загрязнения морской среды Арктики*. После распада Советского Союза стороны обновили тексты некоторых договоров, заключив их с Российской Федерацией (*Соглашение о сотрудничестве в Арктике и на Севере 1992 г.; Соглашение о сотрудничестве по вопросам окружающей среды 1993 г.*)<sup>12</sup>.

Заключен *Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве в предотвращении и сохранении под контролем загрязнения морской среды Арктики 1989 г.*<sup>13</sup>

В соответствии с *Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады о сотрудничестве по вопросам окружающей среды 1993 г.*, которое заменило соответствующее соглашение между СССР и Канадой 1989 г., подтверждены принципы устойчивого развития, закреплены области сотрудничества, направленного на охрану окружающей среды в регионе: защита морской среды и пресных вод; сохранение экосистем, включая создание природоохранных территорий; реагирование на чрезвычайные ситуации, которые могут привести к негативным экологическим последствиям. Разрабатывать и реализовывать программы сотрудничества уполномочена *Канадско-Российская смешанная комиссия по окружающей среде*, создание которой было предусмотрено соглашением 1993 г.

<sup>11</sup> Согласно Протоколу о разработке программы научно-технического сотрудничества по проблемам Арктики и Севера между Национальным советом по научным исследованиям Канады и Государственным комитетом СССР по науке и технике 1984 г., обозначены области научно-технического взаимодействия: геологическая наука и арктическая нефть; окружающая среда Севера и Арктики; строительство и транспорт на Севере; этнография и образование. Работа по всем заявленным направлениям велась успешно. Стороны в 1987 г. продлили действие Протокола. Slipchenko W., Hannigan J. Canada's Arctic Cooperation with the Soviet Union and Russia (1965-2000). Ottawa: DIAND, 2010. Pp. 10–11.

<sup>12</sup> Важен согласованный акцент в обозначенной этими документами правовой позиции двух стран. Так, в Соглашении о сотрудничестве в Арктике и на Севере 1992 г. отмечается, что стороны, «являясь арктическими государствами, играют ведущую роль в исследовании и освоении Арктики и Севера и что арктический регион имеет особо важное значение для обеих стран». К формам сотрудничества, помимо практикующихся обменов специалистами и информацией, относятся совместные коммерческие предприятия, обмен и передача технологий, услуги специалистов по контрактам. В целях реализации Соглашения создана *Смешанная российско-канадская комиссия по сотрудничеству в Арктике и на Севере*, в ведение которой передано общее администрирование деятельности в рамках Соглашения, в том числе контроль за его исполнением, рассмотрение отчетов о реализации программ, содействие развитию программ сотрудничества.

<sup>13</sup> Меморандум развивает правовые основы сотрудничества двух государств в случаях загрязнения морской среды с судов в покрытых льдом районах, как такие районы определены в ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Области сотрудничества здесь включают обмен информацией и опытом, передачу технологий, реагирование в случае инцидентов, вызывающих загрязнение.

В Декларации о дружбе и сотрудничестве 1992 г. Канада и Россия отметили необходимость дальнейшего сотрудничества, обозначили векторы развития отношений, признав глобальное значение охраны окружающей среды и, в связи с этим, значимость сотрудничества на основе Соглашения о сотрудничестве по вопросам окружающей среды 1993 г. Согласно Декларации, стороны как крупнейшие арктические государства поддерживают создание Арктического совета в целях охраны окружающей среды Арктики, а также выделяют экономическое развитие своих арктических районов как приоритетное направление сотрудничества. Эта же линия отражена и в *Совместном российско-канадском заявлении о сотрудничестве в Арктике и на Севере 2000 г.* Такие крупные проекты сторон, как «Арктический мост» и «Северный воздушный мост», предусматривают создание кроссполярных морских и воздушных маршрутов соответственно.

### 1.1.2. Сотрудничество России и США

Подписанное в 1972 г. между СССР и США *Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды* заложило правовой фундамент сотрудничества в области охраны окружающей среды между двумя соседними странами, соответствующий интересам также и *других стран мира*<sup>14</sup>. Важная роль этого договора на тот период заключалась в том, что СССР и США как крупнейшие мировые державы признали необходимость сотрудничать в сфере охраны окружающей среды; в том, что сами разработка и заключение договора явились существенным результатом прогрессивного развития международного природоохранного права: на тот момент Соглашение 1972 г. представляло наиболее глубокий по своему содержанию двусторонний международный договор, касающийся охраны окружающей среды. Будучи «образцом успешного международного сотрудничества на двустороннем уровне», этот договор впоследствии был взят за основу иных аналогичных двусторонних соглашений между другими государствами. Проводимая в рамках Соглашения работа способствовала и активному взаимодействию сторон на международных площадках при разработке универсальных природоохранных конвенций (таких как *Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.*, *Конвенция об охране озонового слоя 1985 г.*). *Значимым результатом взаимодействия в рамках этого договора является также заключение между СССР и США Конвенции об охране перелетных птиц и среды их обитания в 1976 г.* Кроме того, было положено начало обсуждению двустороннего соглашения о борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях.

<sup>14</sup> Цели такого сотрудничества, согласно ст. 2: разработка мер предотвращения загрязнения, изучение загрязнения и его воздействия на окружающую среду. Обозначено одиннадцать направлений реализации, в том числе: предотвращение загрязнения воздуха, воды, морей, а также загрязнения окружающей среды, связанное с сельскохозяйственной деятельностью; улучшение городской среды; организация и охрана заповедников; биологические и генетические эффекты загрязнения окружающей среды; изменение климата; прогноз землетрясений; арктические и субарктические экосистемы; законодательство и регулирование в области охраны окружающей среды. В рамках Соглашения 1972 г. проводились семинары рабочих групп по каждому из направлений, обмен информацией и специалистами, совместные исследования, двусторонние конференции и т.п.

После распада Советского Союза стороны, «учитывая взаимные интересы и опыт, накопленный в ходе выполнения Соглашения 1972 г.», подготовили его обновленный вариант – *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и природных ресурсов*, которое было заключено в 1994 году. Соглашение 1994 г. расширяет сферу взаимодействия США и Российской Федерации в этой области, отражает результаты развития международного права охраны окружающей среды за прошедшие двадцать лет. Его важной новеллой стало положение, в соответствии с которым Стороны договорились «совместно разрабатывать взаимно согласованную политику в области охраны окружающей среды и природных ресурсов на *двустороннем, региональном и глобальном уровнях*». Области сотрудничества, помимо закрепленных Соглашением 1972 г., включают также *оценку воздействия на окружающую среду, технологии цифрового картирования, геоинформационные технологии и средства дистанционного зондирования* для решения задач охраны окружающей среды, *энергосберегающие меры и альтернативные источники энергии, чрезвычайные экологические ситуации, экологический мониторинг*, а также иные области, согласованные сторонами (ст. 2). Утверждением мероприятий и программ сотрудничества, координацией деятельности вовлеченных лиц, а также иными вопросами, связанными с выполнением Соглашения 1994 г., занимается *Смешанная Российско-Американская комиссия по сотрудничеству в области охраны окружающей среды и природных ресурсов*. Соглашение 1994 г. представляет основу для улучшения взаимодействия между агентствами США и соответствующими службами России по некоторым ключевым вопросам охраны окружающей среды Арктики. Различные аспекты экологической защиты Арктического региона можно рассматривать в рамках и общих проектов (например, изучения загрязнения моря, изменений климата, предсказания землетрясений, сохранения природных комплексов), и специальных – посвященных конкретно данному региону (сохранение дикой природы, предотвращение загрязнения воздуха в Арктике и др.).

*Соглашение между СССР и США о сотрудничестве в борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях 1989 г.* предусматривает взаимную помощь сторон в борьбе с инцидентами, вызывающими загрязнение морской среды в пределах территориальных зон ответственности. Зоной ответственности являются районы Берингова и Чукотского морей, входящие во внутренние и территориальные воды каждой из сторон, и «морской район за пределами территориального моря, в котором эта Сторона осуществляет свои суверенные права и юрисдикцию в соответствии с международным правом» (ст. 2). В целях реализации Соглашения назначенные компетентные органы сторон разрабатывают и утверждают совместный план чрезвычайных мер на случай загрязнения.

Одним из ключевых направлений природоохранного сотрудничества государств является сохранение животного мира Арктики.

С учетом того, что сокращение ледяного покрова вследствие изменения климата, а также резко возросшее число нелегальной добычи белого медведя стали угрозой сохранения популяции особи, в 2000 г. заключено *Соглашение о сохранении и использовании чукотско-аляскинской популяции белого медведя* (Соглашение 2000 г. уточняет и развивает правовые основы, созданные *пятисторонним Соглашением о сохранении белого медведя 1973 г.*). Соглашение 2000 г. вступило в силу в 2007 г., а в 2009 г. в Москве состоялась первая встреча *Российско-Американской комиссии по белому медведю*, на которой рабочим группам было поручено определить общий устойчивый уровень добычи белого медведя для Аляски и Чукотки. Между США и Российской Федерацией действует также Программа «*Общее наследие Берингии*»<sup>15</sup>, учрежденная в 1991 г.

В 2011 г. президенты России и США в *совместном заявлении* по итогам встречи, признавая ценность общего природного и культурного наследия Чукотки и Аляски, выразили намерение углублять сотрудничество между двумя странами в пограничных арктических районах<sup>16</sup>.

### 1.1.3. Сотрудничество России и Норвегии

Начиная с *Соглашения между СССР и Норвегией о мерах по регулированию промысла тюленей и по охране запасов тюленей в северо-восточной части Атлантического океана*, подписанного в 1957 г. (его пространственная сфера действия включает не только воды северо-восточной части Атлантики, но также и Баренцево море), Стороны принимают согласованные меры к достижению максимально допустимой продуктивности запасов тюленей, обеспечению уровня их наибольшей устойчивости, устанавливают специальные места и периоды разрешенного промысла тюленей. Российско-норвежское *Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды 1992 г.* (имеет рамочный характер) заменило аналогичный договор между СССР и Норвегией 1988 г. Согласно договору, Стороны обозначили приверженность делу охраны окружающей среды в Арктике, спектр взаимодействия по природоохранным вопросам, включая охрану воздушного бассейна от загрязнения; защиту и сохранение морской среды; охрану водных объектов, в т.ч. объекты, расположенные в сопредельных приграничных районах; охрану экосистем и редких видов флоры и фауны, сохранение морских живых ресурсов; обмен результатами научных исследований; совершенствование управления и законодательства в области охраны окружающей среды.

*Соглашение между Россией и Норвегией о сотрудничестве в борьбе с загрязнением нефтью в Баренцевом море 1994 г.* касается зна-

<sup>15</sup> Берингия определяется как регион, включающий морские и сухопутные территории, ограниченный с запада рекой Леной (Россия), с востока – рекой Маккензи (канадская провинция Британская Колумбия), с севера – 78-ой параллелью северной широты в Чукотском море, а с юга – оконечностью Камчатского полуострова. См. URL: <http://www.nps.gov/akso/beringia/ru-index.cfm>

<sup>16</sup> Совместное заявление США и России по сотрудничеству в зоне Берингова пролива. URL: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/article/2011/05/20110526155335x0.5310894.html#axzz24MDX6CU7>

чимого вида загрязнения морской среды: нефтью из любого источника. Между сторонами действует *совместный план чрезвычайных мер на случай загрязнения*, принятый в рамках Соглашения. Оно соответствует *Международной конвенции по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г.* и развивает ее правовые механизмы.

Природоохранное сотрудничество в Арктике является предметом иных двусторонних отношений России и Норвегии: *Соглашения о сотрудничестве при поиске пропавших без вести и спасании терпящих бедствие людей на Баренцевом море 1995 г.*; *Меморандума о понимании между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о сотрудничестве в поиске и спасании, а также предупреждении о серьезных инцидентах 2000 г.*; *Соглашения об оперативном оповещении о ядерной аварии и об обмене информацией о ядерных установках 1993 г.*; *Соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды в связи с утилизацией российских атомных подводных лодок, выведенных из состава Военно-Морского Флота в северном регионе, и повышении ядерной и радиационной безопасности 1998 г.*; *Меморандума о российско-норвежском сотрудничестве в области ядерной безопасности 1995 г.*; *Соглашения о сотрудничестве в борьбе с загрязнением нефтью в Баренцевом море 1994 г.*; *Соглашения о предотвращении инцидентов на море за пределами территориальных вод 1990 г.*; *Соглашения о сотрудничестве в области рыболовства 1975 г.*; *Соглашения о взаимных отношениях в области рыболовства 1976 г.*; *Соглашения о судоходстве 1974 г.*

В совместном заявлении, сделанном в 2010 г. Президентом Российской Федерации и Премьер-министром Королевства Норвегии, отмечается *особая ответственность государств Арктического региона за сохранение Арктики*. Стороны, ссылаясь на Илулиссатские договоренности 2008 г., «исходят из того, что существующие международно-правовые инструменты являются достаточной основой для обеспечения возможностей и решения вопросов, которые могут возникать в Арктике, и формируют прочную основу для развития взаимодействия между государствами, расположенными в этом регионе и за его пределами»<sup>17</sup>.

#### 1.1.4. Сотрудничество России и Дании

Сотрудничество России и Дании по вопросам охраны окружающей среды Арктики происходит в основном на *региональном уровне в рамках Арктического совета и Совета Баренцева / Евроарктического региона*.

На *двустороннем уровне* правовой основой такого взаимодействия является *Соглашение в области охраны окружающей среды 1993 г.* В нем акцент сделан на приверженность Сторон общим за-

<sup>17</sup> Совместное заявление Президента Российской Федерации и Премьер-министра Королевства Норвегия от 27.04.2010. URL: [http://news.kremlin.ru/ref\\_notes/534](http://news.kremlin.ru/ref_notes/534)

дачам охраны окружающей среды в Арктике. Договор представляет широкие юридические рамки сотрудничества стран в области защиты атмосферы от загрязнений, решения природоохранных вопросов производства энергии, охраны морской среды от загрязнения, экологического мониторинга, оценки воздействия на состояние окружающей среды, а также по иным направлениям.

#### *1.1.5. Выводы и предложения*

Обозначенные *двусторонние природоохранные правовые механизмы*, созданные Россией согласованно с другими арктическими государствами, прибрежными к Северному Ледовитому океану, показали в целом свою *востребованность в качестве регулятора соответствующих международных отношений Российской Федерации*. Они *не требуют существенных изменений*, концептуально оцениваются *позитивно*. Их совершенствование *предлагается осуществлять в рамках тех векторов*, которые уже обозначены *МИД России* и другими *федеральными органами власти*.

### **1.2. Сохранение морских живых ресурсов в морях Северного Ледовитого океана**

Морские рыбные и иные живые ресурсы в морях Северного Ледовитого океана являются объектом, прежде всего, *международных договоров арктических государств*, заключенных в целях сохранения таких ресурсов и рационального управления ими. Значение именно *двустороннего уровня* правового регулирования рыбохозяйственной деятельности объясняет и тот факт, что такая деятельность в арктическом регионе ведется *главным образом в пределах 200-мильных исключительных экономических зон (ИЭЗ) пяти арктических государств*. Соображения по развитию правовых основ сотрудничества государств в области сохранения биоресурсов *Центрально-Арктического района*, находящегося к северу от этих пяти 200-мильных ИЭЗ, представлены в *разделе 3.3*.

#### *1.2.1. Сотрудничество России и США*

*Соглашение между Правительством СССР и Правительством Соединенных Штатов Америки о взаимных отношениях в области рыбного хозяйства 1988 г.* предусматривает рамочные правовые основы двусторонних отношений двух государств в области научных исследований, использования и сохранения рыбных запасов в Северном Ледовитом и Тихом океанах, взаимодействия в работе международных рыбохозяйственных организаций и др. Соглашение исполняется и в настоящее время во взаимоотношениях России и США.

### 1.2.2. Сотрудничество России и Канады

Сотрудничество между Россией и Канадой в области рыбного хозяйства осуществляется, прежде всего, на основе *Соглашения между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Канады о взаимных отношениях в области рыболовства 1984 г.* (Российская Федерация и Канада подтвердили юридическую силу данного Соглашения).

### 1.2.3. Сотрудничество России и Норвегии

Взаимоотношения между Россией и Норвегией в области рыболовства осуществляются на основе ряда соглашений: *Соглашения между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Королевства Норвегии о сотрудничестве в области рыболовства 1975 г.*<sup>18</sup>; *Соглашения между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Королевства Норвегии о взаимных отношениях в области рыболовства 1976 г.*<sup>19</sup>; *Договора между Россией и Норвегией о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 г.*<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Важно отметить эффективность общего обязательства, согласованно принятого Сторонами *Соглашения 1975 года*, о том, что «Договаривающиеся Стороны соглашаются на основе взаимности в рамках национальных законодательств содействовать сотрудничеству по практическим вопросам рыболовства и будут проводить взаимные консультации по этим вопросам, уделяя особое внимание мерам по сохранению и рациональному использованию живых ресурсов моря и координации научных исследований в этой области».

<sup>19</sup> В качестве исходной клаузулы, *Соглашение 1976 года* предусматривает, что «каждая Договаривающаяся Сторона предоставляет в соответствии с положениями, изложенными ниже, доступ рыболовным судам другой Договаривающейся Стороны к рыбным ресурсам в районе за пределами двенадцати морских миль от применимых исходных линий, в которых она осуществляет управление запасами рыбы и другими живыми ресурсами, включая их сохранение и регулирование промысла (статья 1). В районе, о котором говорится в статье 1 настоящего Соглашения, каждая Договаривающаяся Сторона соответствующим образом ежегодно определяет, при условии корректив, вносимых при необходимости в случае непредвиденных обстоятельств: а) общий допустимый улов отдельных запасов или комплексов запасов с учетом взаимозависимости между запасами, рекомендаций соответствующих международных организаций и других соответствующих факторов; б) после консультаций либо в рамках Смешанной комиссии, учрежденной Соглашением между Правительством СССР и Правительством Норвегии о сотрудничестве в области рыболовства от 11 апреля 1975 года, либо по другим соответствующим каналам, квоты вылова для рыболовных судов другой Договаривающейся Стороны, учитывая при этом необходимость рационального управления живыми ресурсами, методы промысла, традиционный уровень уловов другой Договаривающейся Стороны и другие соответствующие факторы (статья 2)».

<sup>20</sup> В соответствии с *Приложением 1* к данному Договору 2010 года («Вопросы рыболовства») указанные выше двусторонние российско-норвежские рыбохозяйственные соглашения «остаются в силе в течение пятнадцати лет после вступления в силу настоящего Договора. По истечении указанного срока каждое из этих Соглашений остается в силе в течение последующих шестилетних периодов, если ни одна из Сторон не уведомит другую Сторону о прекращении его действия не позднее, чем за 6 месяцев до истечения шестилетнего периода». Предусмотрено продолжение двустороннего рыбохозяйственного сотрудничества; при этом в бывшем спорном районе в пределах 200 морских миль от материковых частей России или Норвегии технические правила в отношении, в частности, размера ячеи сетей и минимального промыслового размера, установленные каждой из Сторон для своих рыболовных судов, применяются в течение переходного периода сроком в два года с даты вступления в силу настоящего Договора. Общие допустимые уловы, взаимные квоты вылова и другие меры регулирования рыболовства по-прежнему согласовываются в рамках Смешанной Российско-Норвежской комиссии по рыболовству в соответствии с Соглашениями, упомянутыми в Статье 1 настоящего Приложения. Смешанная Российско-Норвежская комиссия по рыболовству продолжает рассматривать меры по совершенствованию мониторинга и контроля в отношении совместно управляемых запасов рыб в соответствии с Соглашениями, упомянутыми в Статье 1 настоящего Приложения». Стороны подтвердили их совместную правовую квалификацию значительной части биоресурсов Баренцева моря как совместных запасов России и Норвегии.

#### 1.2.4. Сотрудничество Россия – Дания – Гренландия

*Российско-датско-гренландское сотрудничество* в области рыбного хозяйства осуществляется в рамках межправительственного Соглашения между Правительством Российской Федерации, с одной стороны, и Правительством Королевства Дании и местным Правительством Гренландии, с другой стороны, о взаимных отношениях в области рыболовства между Российской Федерацией и Гренландией 1992 г. В соответствии с Соглашением проводятся двусторонние консультации, на которых обсуждается ход реализации прав и выполнения обязательств сторон, предусмотренных Соглашением<sup>21</sup>.

#### 1.2.5. Выводы и предложения

- *Общая позитивная оценка имеющейся двусторонней договорно-правовой основы сотрудничества в области сохранения морских биоресурсов в Арктике, осуществляемого Российской Федерацией с соседними четырьмя арктическими государствами, нуждается в существенном дополнении. Речь идет о не обозначившейся пока, но востребованной работе по реализации прав, вытекающих из Приложения I («Вопросы рыболовства») к рассмотренному российско-норвежскому Договору 2010 г. (вступил в силу в 2011 г.). Ни Росрыболовство, ни иное ведомство до сих пор не представили Правительству России четкий план действий в отношении мер регулирования рыболовства в бывшем спорном районе после 2013 г. – истечения обозначенного Договором 2010 г. двухлетнего срока с даты его вступления в силу. Между тем, согласно Приложению I к Договору, те правила, которые установлены каждой из сторон для своих рыболовных судов, и которые действуют в настоящее время, после 2013 г. уже не применяются.*

- *Приоритетное предложение состоит в срочной подготовке гармонизированного правового механизма, направленного на сохранение и рациональное управление запасами морских живых ресурсов в указанном районе («бывшем спорном»), которые встречаются в исключительных экономических зонах России и Норвегии.*

---

<sup>21</sup> Согласно статье 3, «каждая Сторона ежегодно определяет, с учетом поправок в случае непредвиденных обстоятельств, а также требований по рациональному управлению рыбными ресурсами в районах, находящихся под ее рыболовной юрисдикцией: а) общий допустимый улов отдельных запасов или комплексов запасов с учетом имеющихся объективных научных данных, принимая во внимание их взаимозависимость, рекомендации соответствующих международных организаций и другие соответствующие факторы; б) после консультаций между Сторонами квоты для рыболовных судов другой Стороны, а также районы и условия, в соответствии с которыми эти квоты могут быть выбраны... Каждая Сторона устанавливает такие другие меры, которые она считает необходимыми для обеспечения рационального управления, сохранения и регулирования рыболовства в пределах ее рыболовной юрисдикции. Любые такие меры не должны создавать затруднений по использованию квот, о которых упомянуто в настоящем Соглашении».



### 1.3. Делимитация арктического континентального шельфа и управление трансграничными минеральными ресурсами

«*Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу*», утвержденные Президентом Российской Федерации, в качестве первого из «стратегических приоритетов государственной политики в Арктике» предусматривают «осуществление активного взаимодействия Российской Федерации с приарктическими государствами в целях разграничения морских пространств на основе норм международного права, взаимных договоренностей с учетом национальных интересов Российской Федерации».

Этот приоритет государственной политики России в Арктике должен реализовываться в конкретных договоренностях с каждым из приарктических государств.

#### 1.3.1. Сотрудничество России и Норвегии

*Договор между Россией и Норвегией о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 г.* (далее – *Договор 2010 г.*) устанавливает четкие границы суверенных прав и юрисдикции России и Норвегии в сопредельных районах СЛО. С вступлением в 2011 году в силу этого Договора обозначена западная граница Арктической зоны Российской Федерации, тем самым привнесен позитивный фактор правовой стабильности. Вместе с тем, после этого количество арестов российских судов в районе действия Договора о Шпицбергене увеличилось. На это последовала надлежущая реакция МИД России. Возникли практические вопросы: действительно ли российско-норвежский Договор 2010 года усилил юридическую позицию Норвегии в части ее прав на регулирование экономической деятельности в пределах «Шпицбергенского прямоугольника» (района действия Договора 1920 г.)? Как практически будет сказываться совокупное действие двух договоров – Договора о Шпицбергене 1920 г. и российско-норвежского Договора 2010 года – на разработке трансграничных нефтегазовых ресурсов в районах между островами Шпицберген и архипелагом Земля Франца-Иосифа и между островами Шпицберген и Новая Земля?<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Договор вступил в силу в 2011 г., после его ратификации Федеральным Собранием РФ и сторингом Норвегии. О разных оценках той разграничительной линии, которая согласована делегациями двух государств и обозначена Договором, см.: о позитивной – Колодкин Р.А. Договор с Норвегией: разграничение для сотрудничества // *Международная жизнь*. Январь. 2011. № 1. С. 14–31. о негативной – 1) Постановление Мурманской областной думы № 2205 от 21 октября 2010 г.; Зиланов В.К. Положения Договора между Россией и Норвегией о разграничении морских пространств, касающиеся отечественного рыболовства в Баренцевом море // *Рыбное хозяйство*. 2011. № 2. С. 36-41.; Орешенков А.М. Северный полюс и шельф Шпицбергена не могут быть норвежскими // *Россия в глобальной политике*. 2010.; Мельничук И.П. Российско-норвежский договор о морском разграничении 2010 г.: соотношение плюсов и минусов для России // *Полярная правда*. 17.05.11.; Мелков Г.М. Юридическая оценка Договора между Россией и Норвегией (интервью) // *Рыбные ресурсы*. 20.12.10. Независимо от того, какой из этих оценок согласованной разграничительной линии в будущем будет отдано предпочтение, в настоящее время Договор – это правовая реальность, часть действующего международного права, предусматривающая весьма конкретные права и обязательства России и Норвегии. Согласно статье 2, каждая Страна «не претендует, и не осуществляет какие-либо суверенные права или юрисдикцию в морских пространствах за пределами этой линии». Обе страны уже исполняют этот Договор.

В российско-норвежском Договоре 2010 г. предметные механизмы управления трансграничными месторождениями изложены в Приложении II к Договору («Трансграничные месторождения углеводородов»). Стержневой компонент в этих механизмах – предусмотренное этим Договором *«Соглашение об объединении между Сторонами по вопросам эксплуатации трансграничного месторождения углеводородов»*<sup>23</sup> (далее – «первое Соглашение»)<sup>24</sup>. Его текст *еще предстоит согласовать*. Но ключевые его компоненты определены Договором 2010 г.: Сторонами первого Соглашения будут государства, а не компании (операторы); обозначены и его содержательные составляющие. Согласно первому Соглашению (межправительственному), необходимо заключить *также документ частногоправового уровня – «Соглашение о совместной эксплуатации для регулирования вопросов эксплуатации трансграничного месторождения углеводородов как единого целого»* (далее – «второе Соглашение»). Стороны *второго Соглашения* – уже не Россия и не Норвегия, а *юридические лица*, обладающие по законодательству этих стран «правами на разведку и разработку углеводородов по соответствующую сторону линии разграничения». Второе Соглашение, после его разработки, *должно быть представлено на утверждение обеим Сторонам*, т.е. правительствам России и Норвегии. Оператора разработки месторождения должны *назначить соответствующие юридические лица Сторон* (участники второго Соглашения – о совместной эксплуатации), но при условии, что *предварительно кандидатура оператора утверждена обеими Сторонами*, т.е. *правительствами России и Норвегии*.

### 1.3.2. Сотрудничество России и США

На востоке и северо-востоке Арктической зоны Российской Федерации граница континентального шельфа России обозначена *Соглашением между СССР и США о линии разграничения морских пространств в Беринговом море 1990 г.* Оно, хотя и не ратифицировано Россией, выполняется обеими Сторонами на «временной основе» вот уже более 20 лет<sup>25</sup>. *Цель советско-американского Соглашения*

<sup>23</sup> Так оно официально названо в Приложении II к Договору. В ст. 5 п. 2 Договора это же соглашение описательно обозначено другими словами: «по требованию одной из Сторон в соответствии с Приложением II заключается соглашение об эксплуатации этого месторождения углеводородов как единого целого, включая его распределение между Сторонами (далее именуемое Соглашением об объединении)».

<sup>24</sup> В русском аутентичном тексте Договора использовано слово «объединение»; соответствующий английский термин – “unitization” (перевод на английский язык текста Договора представлен на сайте МИД Норвегии). В юридической литературе для перевода этого английского термина используются также слова «пул недропользователей».

<sup>25</sup> См. Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 1. Статья 7 Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств 1990 г. предусматривает, что оно «*подлежит ратификации и вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами*». Не дожидаясь исполнения этой статьи Соглашения, однако, в день его подписания, а именно 1 июня 1990 г., госсекретарь США направил министру иностранных дел СССР дипломатическую ноту, в которой предлагалось: чтобы правительство СССР и правительство США «*договорились взять на себя обязательства выполнять положения указанного Соглашения до его вступления в силу, начиная с 15 июня 1990 года*», чтобы данная нота государственного департамента США и ответ на нее составили «*договоренность между двумя правительствами, которая вступит в силу с даты получения*» ответа МИД СССР. В тот же день – 1 июня 1990 г. – министр иностранных дел СССР направил госсекретарю США ответную ноту, содержащую запрашиваемый положительный ответ. Соглашение 1990 г. стало исполняться на *такой временной основе, хотя оно и не вступило в силу в порядке, предусмотренном в его статье 7.*

1990 г. состоит в том, чтобы «урегулировать вопросы, касающиеся линии разграничения морских пространств между СССР и США», то есть тех морских пространств, которые находятся под суверенитетом и юрисдикцией двух государств: в Северном Ледовитом океане, включая Чукотское море; в Беринговом проливе; в Беринговом море. Предусмотренная Соглашением линия, разграничивающая между СССР и США районы континентального шельфа, – самая протяженная в мире.

С учетом такой масштабыности объекта Соглашения 1990 г. России предстоит уточнить свою современную позицию в отношении данного советско-американского Соглашения: а) будет ли оно и в будущем временно исполняться Россией; б) вступит ли Соглашение в силу в порядке, в нем предусмотренном (т.е. будет ли оно ратифицировано Россией); в) будет ли оно прекращено Россией в порядке, предусмотренном для такого рода случаев Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г.

В соответствии со ст. 1 Соглашения 1990 г. линия, описанная как «западная граница» русско-американской конвенции 1867 г. об уступке Аляски<sup>26</sup>, «является линией разграничения морских пространств» между СССР и США, т.е. линией разграничения между этими двумя соседними государствами районов: территориального моря; исключительной экономической зоны; континентального шельфа. Такое предназначение линии, обозначенной Конвенцией 1867 г., не имели в виду, конечно же, ее составители: Император Всероссийский и Северо-Американские Соединенные Штаты. В 1867 г. в международном праве не было институтов ИЭЗ и континентального шельфа. Исходя из объекта и целей русско-американской конвенции 1867 г., обозначенная в ней линия необходима была для того, чтобы четко отграничить земли Аляски, уступаемые в пользу США Императором Всероссийским, от тех, которые остаются российскими. При этом в русско-американской конвенции 1867 г. для Северного Ледовитого океана линия разграничения обозначена географически ясно, именно как проходящая от исходной точки в Беринговом проливе, находящейся «на равном расстоянии» от российского острова и от острова, уступленного Соединенным Штатам Америки, по меридиану к северному полюсу – «по прямой линии безгранично к северу доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане».

В международном праве нет запрета сторонам договора придать новое предназначение разграничительной линии, согласованной ранее. Более того, такая разграничительная линия может быть применима и к юрисдикции, которая не осуществляется по современному международному праву, но может осуществляться в будущем<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Официальное название русско-американской конвенции 1867 г. – «Договор, заключенный между Россией и Северо-Американскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18/30 марта 1867 года, об уступке Российских Северо-Американских колоний» (далее – Конвенция 1867 г.).

<sup>27</sup> Так, в деле о единой морской границе в заливе Мэн Международный Суд ООН отметил, что по обоюдной воле спорящих сторон – США и Канады – разграничительная линия в этом заливе, которую Суд определит, применима не только к юрисдикции прибрежного государства «в его нынешнем состоянии, но также к юрисдикции, которая будет определена в будущем». *I.C.J. Reports. 1984. P. 259.*

Участники *Соглашения 1990 г.*, приняв «западную границу», описанную в Конвенции 1867 г. (в т.ч. и ее главный секторальный отрезок в Арктике), в качестве «линии разграничения морских пространств между СССР и США», согласованно уточнили местоположение этой разграничительной линии.

В статье 2 *Соглашения 1990 г.* даны точные координаты первой точки линии Конвенции 1867 г. (в Беринговом проливе). От указанной точки «*линия разграничения морских пространств идет на север по меридиану*» 168 градусов 58 минут 37 секунд «западной долготы через Берингов пролив и Чукотское море по Северному Ледовитому океану, *насколько допускается по международному праву*». Последнее словосочетание *юридически не тождественно* тому, которое предусмотрено в тексте Конвенции 1867 г.: «направляется по прямой линии *безгранично к северу*».

Слова «насколько допускается по международному праву» отражают в *Соглашении 1990 г.* тот факт, что эта разграничительная линия *едина* и для делимитации *исключительной экономической зоны*, и для *континентального шельфа*, а их допустимая ширина – *разная*, в соответствии с международным правом. То есть эти слова *ограничивают* удаленность от побережья *исключительных экономических зон* двух государств; допустимая ширина *исключительной экономической зоны* – до *200 морских миль* (норма, которая предусмотрена в ст. 57 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и которая признается в качестве *обычно-правовой нормы*). При таком толковании цитированные слова *Соглашения 1990 г.* допускают, например, возможность прохождения разграничительной линии между *континентальными шельфами* Россией и США до Северного полюса. Тем более, что *именно в Северном полюсе пересекаются секторальные границы*, установленные *русско-английской конвенцией 1825 г.* и *русско-американской конвенцией 1867 г.* Это имеет практическое значение и для США: с одной стороны, они претендуют на районы континентального шельфа севернее Аляски на удалении более 600 миль от побережья, и такие правопритязания соответствуют *Конвенции о континентальном шельфе 1958 г.*<sup>28</sup>; с другой стороны, к Посланию Президента США Сенату США от 26 сентября 1990 г., в котором Дж. Буш (старший) рекомендовал Сенату «дать согласие на ратификацию» *Соглашения 1990 г.*<sup>29</sup>, была приложена карта. На этой карте данная линия разграничения заканчивается на 200-мильном удалении от побережья, а не «простирается безгранично к северу», как сказано в Конвенции 1867 г.

В целом обозначенное в 1990 г. договорное согласие СССР и США разграничивать морские пространства по линии русско-американ-

<sup>28</sup> Согласно этой конвенции, шельф простирается «до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих районов» (ст. 1). США, напомним, не связаны ограничениями внешней границы континентального шельфа, предусмотренными в ст. 76 *Конвенции по морскому праву 1982 г.*

<sup>29</sup> Message from the President of the United States of America transmitting the Agreement between the United States of America and the Union of the Soviet Socialist Republics on the Maritime Boundary. US Government Printing Office. Washington, 1990. P. IX. В отличие от России США ратифицировали *Соглашение 1990 г.*

ской конвенции 1867 г. *соответствует общему международному праву*. Решение о согласии с предложением США придерживаться для целей разграничения *200-мильных рыбоохранных районов юрисдикции не линии, равноотстоящей от побережий двух соседних государств*, а линии *Конвенции 1867 года*, было принято *советским руководством* и оформлено МИД СССР *еще в 1977 г.* В 1990 г. эта линия была *уточнена* и, кроме того, принята для разграничения *континентальных шельфов СССР и США*. Это решение *в части Берингова моря экономически более выгодно США, чем СССР*. Экономическая выгода, полученная в 1977 г. США в Беринговом море, *отчасти «компенсировалась»* совместным подтверждением двумя государствами *восточной секторальной границы* между зонами юрисдикции и суверенных прав СССР и США *в Северном Ледовитом океане*.

*Российским интересам в Северном Ледовитом океане* Соглашение 1990 г. в стратегическом плане *соответствует*, особенно при его надлежащем толковании и совокупном применении с Конвенцией 1867 г. Вместе с тем Соглашение 1990 г. *не в полной мере учитывает российские интересы в Беринговом море*. Из-за уступки более 13 тысяч кв. миль в Беринговом море (в сравнении с разграничением по равному отстоянию), согласно позиции МИД СССР, занятой в 1977 г. и в 1990 г., иногда предлагается принять решение о прекращении исполнения Россией Соглашения 1990 г. на основе права международных договоров и российского закона. В соответствии с п. 2 ст. 25 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года и п. 3 ст. 23 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» временное применение Россией Соглашения 1990 г. может быть прекращено: для этого достаточно уведомить США о намерении России «не стать участником» Соглашения 1990 г. Принятия Закона РФ для этого не требуется.

Такие действия, однако, *после 20-летнего временного применения Соглашения 1990 г.*, не будут оптимальным правовым решением вопроса о судьбе границ действия суверенитета и юрисдикции России в Северном Ледовитом океане и в Беринговом море; с учетом международно-правовой нормы об «эстоппеле»<sup>30</sup>, более чем 20-летнее исполнение СССР, затем Россией данного Соглашения создало правовые последствия в пользу тех договоренностей, которые отражены в Соглашении, и прекращение временного применения Соглашения в настоящее время *не будет означать*, что у России появятся *те же международно-правовые позиции* в отношении линии разграничения в Беринговом море, которые *были до обменных нот США и СССР 1977 г. и до заключения Соглашения 1990 г.* Кроме того, решение о прекращении временного применения не учитывало бы, что использование линии Конвенции 1867 г. в Беринговом море *выгоднее для США*, но в Северном Ледовитом океане *выгодно обоим соседним*

<sup>30</sup> В силу этой международно-правовой нормы, государство, «которое молчаливо согласилось с определенным положением дел, не может затем его оспорить» (M. Show. International Law. Cambridge, 2008. P. 102). В силу эстоппеля 20 лет временного применения Советским Союзом, Россией Соглашения 1990 г. означает утрату права не соблюдать линию, предусмотренную этим Соглашением.

государствам; такое решение обозначило бы непоследовательность правовой позиции России, привело бы к непредсказуемым последствиям, отрицательным для правовой стабильности отношений России и США, в т.ч. в Арктике. Обозначенную Конвенцией 1867 г., Соглашением 1990 г. разграничительную линию в Северном Ледовитом океане и в Беринговом море в сложившейся ситуации целесообразно не подвергать сомнению<sup>31</sup>.

### 1.3.3. Сотрудничество России и Канады

Международно-правовые позиции Канады и России в отношении обоснования своих прав на арктический шельф в основе своей объективно совпадают, прежде всего, в следующем: 1) оба государства, опираясь на исторически сложившиеся правовые основания, осуществляют национально-законодательное регулирование прохода иностранных судов вдоль своего арктического побережья; 2) и Россия, и Канада исходят из наличия их особых прав в пределах соответственно «Арктической зоны Российской Федерации» и «Канадской Арктики»; 3) и Россия, и Канада в течение многих веков не только de facto реализовывали свои властные полномочия в Арктике, но и оформляли их национальным законодательством; 4) прямые исходные линии, установленные Россией и Канадой в Арктике, положения их законодательств и международных договоров о полярных владениях признаются в доктрине международного права<sup>32</sup>.

В современной правовой арктической позиции Канады нет однозначного ответа на вопрос о точном нынешнем правовом режиме пространств канадского арктического сектора; он – в процессе развития. Канада подтвердила формирование с 1904 г. широкого международного согласия с ее суверенитетом на «земли и острова» в пределах канадского арктического сектора; Канада реально регулирует судоходство по Северо-Западному проходу; складывается на уровне международного правосознания согласие большинства государств мира (по сути, всех, кроме США) с осуществлением Канадой такого регулирования. Положения национального законодательства Канады о ее арктическом секторе (поправки к *Закону о Северо-западных территориях 1925 г.*, *Закон о предотвращении загрязнения арктических вод 1970 г.*<sup>33</sup>, *Правила предотвращения загрязнения арктических вод 1972 г.*, *Правила предотвращения загрязнения при арктическом судоходстве 1972 г.*, *Приказ о районах контроля за безопасностью судоходства 1972 г.* Система управления движением судов в арктических

<sup>31</sup> Перефразируя слова У. Черчилля о демократии как о плохой форме управления государством, можно констатировать: для современной России советско-американское Соглашение 1990 г. – плохое; но разрушение этого Соглашения – еще хуже.

<sup>32</sup> Паламарчук П.Г. Международно-правовой режим морей советского сектора Арктики // *Международное право и международный правопорядок*. М., 1981. С. 111–124.; Эфендиев О.Ф. Арктические воды // *Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана*. М., 1974. С. 184–190.; Timchenko L. Quo Vadis, Arcticum? // *The International Law Regime of the Arctic and Trends in its Development*. Kharkiv, 1996. Pp. 73–85.

<sup>33</sup> Пронумерован в 1972 г. Полное название Закона: Act to Prevent Pollution of Areas of the Arctic Waters Adjacent to the Maenlandcoud Islands of the Canadian Arctic.

водах 1977 г. – «Регулирование на Севере» / «NORDREG 1977»<sup>34</sup>) – эти правовые акты направлены на обеспечение соответствия находящихся в арктических водах судов требованиям по предотвращению загрязнения; они «подкрепляются» юридически аккуратными формулировками на уровне международных договоров.

*Этот опыт предлагается предметно учитывать в договорной практике РФ.* В подписанном в 1995 г. в Оттаве Соглашении между Правительством Российской Федерации 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). 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 обозначает на официальных картах эти границы в качестве государственно установленных пределов арктического сектора страны. Как отмечено в юридической науке, «в таком правовом поле иностранному государству не позволительно начинать, к примеру, разведку минеральных ресурсов без разрешения Канады в ее арктическом секторе, хотя бы и у Северного полюса»<sup>35</sup>.

Правительство Канады корректно подчеркивает, что распространение Канадой национально-законодательного регулирования в Арктике за пределом того, что четко прописано в конвенционных нормах, обусловлено не одними лишь национальными интересами, но и интересами всех государств, для которых объективна стратегическая польза от сохранения арктической экосистемы, окружающей среды в Арктике. 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 все-

<sup>34</sup> 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

<sup>35</sup> См. Нефть, Газ и Право. 2006. № 1. С. 41.

го человечества, – не дожидаясь соответствующего развития международного права» («... we're saying somebody has to preserve this area for mankind until international law develops»)<sup>36</sup>. Законодательство о канадской Арктике объективно препятствует коллапсу арктической экосистемы, в основе своей соответствует современному международному праву.

В вопросе об определении границ своего континентального шельфа Канада, после инициативы России с заявкой по шельфу Северного Ледовитого океана в 2001 г. (самоограничившей российский арктический шельф по ст. 76 Конвенции 1982 г.), в настоящее время старается балансировать между двумя платформами защиты своих национальных интересов в Арктике: 1) на основе статьи 76<sup>37</sup> и 2) на основе *общего международного права*. Тем самым Канада не повторяет ошибку России 2001 г. (т.е. не отказывается от части своего шельфа в арктическом секторе). С учетом формулы, прежде всего, и «равноотстоящего» разграничения арктического шельфа с соседними государствами со смежным или противоположащим побережьем, Канада ведет линию на то, чтобы не допустить пространственную потерю части шельфа в своем арктическом секторе, а напротив, претендовать на часть шельфа в *арктическом секторе США*, а также, возможно, на часть района *шельфа в арктическом секторе России*. Соответственно, в настоящее время Канада готовит представление данных в Комиссию по границам континентального шельфа, прежде всего, в отношении континентального шельфа в Северном Ледовитом океане<sup>38</sup>.

В настоящее время в официальных источниках Правительства Канады (в частности, Департамента иностранных дел и внешней торговли) хребет Ломоносова называется «естественным продолжением сухопутной территории Канады и Дании (Гренландии)»<sup>39</sup>. Иначе говоря, открытие Россией в 2001 г. «гонки доказывания» по ст. 76 Конвенции 1982 г. объективно создало новую конфликтную ситуацию в Арктике, которой до 2001 г. не было.

<sup>36</sup> Press conference of Prime Minister Trudeau. April 8, 1970 // 9 INT. LEGAL MATERIALS 601 (1970).

<sup>37</sup> Канада, с учетом новой для нее позиции России, заявленной в 2001 г., посчитала, что и ей, вслед за Россией, придется следовать статье 76 Конвенции 1982 г.; в 2003 г. Канада стала участницей Конвенции 1982 г.; она собирает данные для представления в Комиссию по границам шельфа согласно этой Конвенции.

<sup>38</sup> Проведено несколько совместных канадско-датских и канадско-американских экспедиций в Северном Ледовитом океане, получены некоторые результаты, что отражено на официальных сайтах двух стран. Хотя необходимые исследования дна еще не закончены, уже сейчас ясно, что при следовании процедурам, предусмотренным в ст. 76 Конвенции 1982 г., в отношении континентального шельфа за пределами 200 морских миль у Канады, Дании и России могут иметь место «перекрывающиеся» (конфликтные) притязания. Связано это с исполнением ст. 76 Конвенции 1982 года, по геологическим критериям которой поднятие Ломоносова и Россия (со своей стороны), и Дания и Канада (с их сторон) могут квалифицировать естественным продолжением своей материковой окраины. Поскольку после пионерной заявки России 2001 г. каждое из этих государств доказывает факт такого естественного продолжения с позиций геологии и геоморфологии, то каждое из них, по смыслу ст. 76, может распространять свои суверенные права на поднятие Ломоносова.

<sup>39</sup> Foreign Affairs and International Trade Canada, Activities and Programs, Canada's Extended Continental Shelf, International Collaboration. URL: [http://www.international.gc.ca/continental/collaboration.aspx?lang=eng&menu\\_id=23&menu=R](http://www.international.gc.ca/continental/collaboration.aspx?lang=eng&menu_id=23&menu=R). Вопреки нацеленности совместных экспедиций Канады и Дании для исследования хребта Ломоносова, российские экспедиции ориентированы на доказывание того, что подводный хребет Ломоносова и поднятие Менделеева являются продолжением Сибирской континентальной платформы и, таким образом, частью российского континентального шельфа.



Вместе с тем следует учитывать как позитивное обстоятельство то, что в ноте Канады, в связи с «представлением» России 2001 г., отмечено, что представление РФ и ответ на нее Комиссии не препятствуют последующему разрешению вопроса *о делимитации континентального шельфа между Россией и Канадой*<sup>40</sup>. Следовательно, в настоящее время имеется шанс *заблаговременного урегулирования потенциального спора* между двумя арктическими странами до его юридической кристаллизации.

Обозначенные «перекрывающиеся претензии» России, Канады и Дании на высокоширотные районы арктического шельфа, как и претензии США, могут быть изначально «смягчены» механизмами *совместного управления природными ресурсами шельфа в соответствующих районах Арктики*. Такие механизмы не обязательно сводить к «временным договоренностям практического характера», предусмотренным ст. 83 Конвенции 1982 года. Например, высказаны предложения установить в зонах, где уже обозначились разные позиции в отношении границ континентального шельфа (а, следовательно, и по поводу управления разведкой и разработкой природных ресурсов шельфа) *Зоны совместной разработки ресурсов (Joint Development Zones)*<sup>41</sup>.

Канада, после заявки России 2001 г. (подорвавшую ранее еще *возможную модель секторального разграничения арктического шельфа*) и с учетом того, что геологические и дистанционные факторы в высокоширотных районах для Канады благоприятны, с 2003 г. *фундаментально пересмотрела юридическую платформу продвижения своих прав на арктический шельф*. Сейчас Канада сочетает нормы *общего международного права* о делимитации шельфа между государствами с *противолежащими и смежными побережьями и положения ст. 76 Конвенции 1982 г.* (о границе между континентальным шельфом и «общим наследием человечества»). Тем самым Канада: а) в отличие от России, не отказывается от части своего шельфа в своем арктическом секторе; б) достигает наибольшего его приращения, по сравнению с площадью ее арктического сектора.

#### 1.3.4. Сотрудничество России и Дании

В настоящее время Дания *тоже исходит из того*, что после заявки России 2001 г., согласно ст. 76 Конвенции 1982 г., *у нее нет юридической возможности* отказаться от следования положениям Конвенции 1982 г. для целей определения границ ее арктического шельфа. Но

<sup>40</sup> Canada: Notification regarding the Submission made by the Russian Federation to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, 26 February 2002, UN Doc., CLCS.01.2001. LOS/CAN. URL: [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/submissions\\_files/rus01/CLCS\\_01\\_2001\\_LOS\\_CANtext.pdf](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01/CLCS_01_2001_LOS_CANtext.pdf)

<sup>41</sup> Abrahamson J. Joint Development of Arctic Ocean Oil and Gas Resources and the United Nations Convention on the Law of the Sea. ANU College of Law, Centre for International and Public Law, 31.07.09. P. 75–76. URL: [http://law.anu.edu.au/cipl/Lectures&Seminars/2009/Abrahamson\\_Presentation\\_ANU\\_2009.pdf](http://law.anu.edu.au/cipl/Lectures&Seminars/2009/Abrahamson_Presentation_ANU_2009.pdf) В соглашении о таких зонах может быть предусмотрено, что граница временно не установлена, и соответствующей деятельностью в отношении ресурсов могут заниматься все участники соглашения. Или может быть установлена граница между зонами, а доходы от использования ресурсов с любой стороны границы будут распределяться между участниками. Для ведения деятельности по разведке и разработке ресурсов в такой зоне лицензии могут выдаваться по специально установленной процедуре.

при этом она, как и Канада, *опирается не только на ст. 76 Конвенции 1982 г.*, но и на *общее международное право*, его *обычные нормы*. Именно они позволяют установить некие «предварительные» границы между пятью арктическими государствами их континентального шельфа по всему дну Северного Ледовитого океана (независимо от участия или неучастия в будущем США в Конвенции 1982 г.).

*Дания* к настоящему времени проводит исследования континентального шельфа в районе к северу от о. Гренландия. Никаких самоограничений своего арктического шельфа по ст. 76 Конвенции 1982 г. Дания не обозначила, но на упомянутой международной рабочей группе в Канаде, состоявшейся в 2012 г., представитель Дании сделал юридически значимые констатации. Во-первых, о том, что Дания рассматривает геологический хребет Ломоносова в его части, продолжающейся от острова Гренландия, не как «хребет» в смысле ст. 76 Конвенции 1982 г., а как юридически определяемое «поднятие» (в российской заявке 2001 г. *он совершенно неудачно квалифицирован юридически как «хребет»<sup>42</sup>*). Во-вторых, согласно позиции Дании, поднятие Ломоносова, являющееся в геологическом плане частично подводным продолжением острова Гренландия, «вторгается» в российский арктический сектор. С учетом позиции России, отраженной в заявке 2001 г., Дания вправе утверждать о наличии своих прав на часть этого оставленного района шельфа в арктическом секторе России. В-третьих, Дания, возможно, не будет претендовать на такой оставленный в 2001 г. район шельфа *далее срединной линии между Данией и Россией*, руководствуясь ст. 83 Конвенции 1982 г.

### 1.3.5. Выводы и предложения

- Предстоит согласовать с Норвегией и заключить *Соглашение об объединении между Сторонами по вопросам эксплуатации трансграничного месторождения углеводородов*. На его основе предлагается в координации с норвежской стороной подготовить типовое *Соглашение о совместной эксплуатации для регулирования вопросов эксплуатации трансграничного месторождения углеводородов как единого целого (для последующего заключения между российскими и норвежскими юридическими лицами, обладающими по законодательству правами на разведку и разработку углеводородов по соответствующую сторону линии разграничения)*.

- Следует учитывать, что исполнение Россией Договора и особенно Приложения II к нему – о трансграничных месторождениях углеводородов – *требует квалифицированного международно-правового сопровождения*, вовлечения в этот процесс научно-экспертных организаций, конструктивного, ответственного сотрудничества и на межгосударственном уровне, и в формате взаимодействия российских и норвежских юридических лиц.

<sup>42</sup> Такая ошибка в документах России, представленных в Комиссию в 2001 г., ведет к тому, что к хребту Ломоносова, простирающемуся от российского материка, становится применимо ограничение в 350 морских миль (п. 6 ст. 76 Конвенции 1982 г.).

- Предстоит подготовиться к *исполнению*, в соответствии с Договором 2010 г., обязательства о консультациях в отношении применимых мер, в т.ч. по «охране окружающей среды, предписанных *национальным законодательством* каждой из сторон». При этом надо прогнозировать возможные правовые сценарии: возникновение трудностей у российских компаний, не имеющих опыта исполнения *весьма конкретного природоохранного законодательства Норвегии*.

- Предстоит определить ведомство, ответственное за исполнение Россией договорного обязательства «обеспечить инспектирование расположенных на ее континентальном шельфе установок по добыче углеводородов, а также за деятельность по добыче углеводородов, осуществляемую на нем в связи с эксплуатацией» трансграничных месторождений, а также за обеспечение «доступа инспекторам другой Стороны к таким установкам, к соответствующим измерительным системам, расположенным на континентальном шельфе или на территории любой из Сторон».

- *Позитивное значение* для целей предстоящего разграничения высокоширотных районов арктического шельфа Российской Федерации с *приарктическими государствами с противоположными (по отношению к России) побережьями*, прежде всего, с Канадой и Данией, имеет то обстоятельство, что самая северная точка предусмотренной Договором 2010 г. разграничительной линии приходится на *секторальную (меридианную) линию*, обозначенную *Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г.* Кроме того, этот правовой подход показывает *последовательность правовой позиции России*, обозначенной в отношении разграничения континентального шельфа с США.

- *В сложившейся ситуации целесообразно окончательно оформить обозначенную Конвенцией 1867 г., Соглашением 1990 г. разграничительную линию в Северном Ледовитом океане и в Беринговом море*, но обусловить согласие России ратифицировать Соглашение 1990 г. рядом позиций. Прежде всего, тем, что его не следует толковать как *ухудшение* положений русско-американской Конвенции 1867 г., применимых к Северному Ледовитому океану; что Россия и США *четко подтверждают их обоюдное понимание того, что линия Конвенции 1867 г. и Соглашения 1990 г. простирается до Северного географического полюса*; что на межправительственном уровне Россия и США договариваются о сохранении в районе Берингова моря, отошедшего к США, традиционного российского рыбного промысла.

- России следует учитывать, что: а) арктический сектор США обозначен на востоке Аляски – русско-английской конвенцией 1825 г., к западу от Аляски – русско-американским договором 1867 г.; б) не будучи участником Конвенции 1982 г., США не обязаны ограничивать свои права на континентальный шельф и его природные ресурсы к северу от Аляски пределами, установленными в Конвенции 1982 г. (в 350 морских миль) или иными. США как участник *Конвенции о континентальном шельфе 1958 г.* вправе осуществлять над таким шельфом суверен-

ные права в целях разведки и разработки его естественных богатств значительно дальше – «до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих регионов» (ст. 1), т.е. в перспективе до Северного полюса; в) для США выгодно, чтобы другие арктические государства *следовали ограничениям своего шельфа по ст. 76 Конвенции 1982 г.*; США, подталкивая их к исполнению данного конвенционного обязательства, с одной стороны, тем самым содействуют увеличению площади дна СЛО, «оставляемого» соответствующим арктическим государством как *не являющимся его континентальным шельфом и, следовательно, свободном для компаний США*; с другой стороны, сама процедура исполнения Россией в отношении арктического шельфа ст. 76 Конвенции 1982 г. уже затянула с 2001 г. по 2013 г. процесс точного определения границ российского континентального шельфа в Арктике, а сама неопределенность в таких границах оставляет больше маневра для американского бизнеса.

- Исходить из того, что интересам России соответствует приоритетное согласование с США *предварительной линии*, разграничивающей высокоширотные районы континентального шельфа двух соседних государств (севернее точки, обозначенной советско-американским соглашением 1990 г.), до того как:

- а) США согласуют с Канадой аналогичную предварительную линию, разграничивающую районы их континентального шельфа в Арктике;

- б) Россия подаст повторное «представление» в Комиссию по границам континентального шельфа, согласно ст. 76 Конвенции 1982 г.

- Исходить из целесообразности достижения с США неофициальной временной договоренности (*modus vivendi*) о том, что до согласования между Россией и США предварительной разграничительной линии, названной выше в п. 3, компетентные органы власти двух государств не будут выдавать какие-либо лицензии или разрешения на исследование, разведку или разработку минеральных ресурсов в высокоширотных районах шельфа двух государств, по которым может пройти данная разграничительная линия.

- Вести дело к разработке Приложений к советско-американскому соглашению 1990 г. по аналогии с Приложением к российско-норвежскому договору 2010 г. (о трансграничных природных ресурсах, как рыбных, так и углеводородов).

- России и Канаде как соседним арктическим государствам целесообразно посредством двусторонней договоренности согласовать некую «предварительную линию», разграничивающую высокоширотные районы их арктического континентального шельфа. Это станет, в конкретных обстоятельствах Арктики, осторожным толкованием и исполнением Конвенции 1982 г. «на фоне международного обычного права» (термин Международного Суда ООН), предполагающем *уважение к сложившейся в течение столетий практике арктических государств* по применению своего национального законодательства в ледовых, надледных, подледных и водных районах Северного Ледовитого океана, примыкающих к их побережью. В качестве такой линии может

быть выбрано сочетание секторальной и равноотстоящей линий. При наличии такой договоренности исполнение Россией ст. 76 Конвенции 1982 г., согласно новой заявке, не приведет к пространственной потере своего шельфа, как это имело место согласно заявке 2001 г.

- При уточнении границ континентального шельфа России в Арктике требуется учет уже согласованных позиций двух соседних с Россией арктических государств, а именно: Канады и Дании. Канада и Дания применяют сочетание: а) исторически сложившихся секторальных границ Канадской Арктики; б) равноотстоящей линии; в) разнообразных естественных и дистанционных критериев, предусмотренных в ст. 76 Конвенции 1982 г. Это позволяет двум арктическим странам установить *максимальную протяженность их арктического шельфа*.

- России целесообразно не повторять при подготовке второго «представления» по ст. 76 Конвенции 1982 г. тот ошибочный подход, который заложен при подготовке в 1997–2001 гг. первой заявки (опора только на ст. 76 и, как следствие, – ничем не диктуемый инициативный отказ от части российского арктического шельфа). Целесообразно упредить возникновение всяких разногласий с Канадой по вопросам разграничения шельфа в Арктике посредством, прежде всего, согласования на двустороннем уровне *«предварительных» разграничительных линий*.

- Во взаимодействии с арктическими государствами в целях разграничения морских пространств России целесообразно руководствоваться *не только Конвенцией 1982 г. и Женевскими морскими конвенциями 1958 г.*, но и, прежде всего, *двусторонними и региональными* применимыми международно-правовыми нормами, а также *обычными нормами* международного права, включая такую их составляющую, как *исторически сложившиеся правооснования*. При делимитации арктического континентального шельфа приоритет будут иметь *обычные нормы* международного права, которые отражены, в частности, в двусторонних соглашениях об установлении границ в Арктике (в т.ч. в российско-английской конвенции 1825 г., российско-американской конвенции 1867 г.).

- После заявки России 2001 г., присоединения в 2003 г. Канады к Конвенции 1982 г., следования Дании процедурам Конвенции 1982 г. подорвана ранее еще *возможная модель секторального разграничения высокоширотных районов арктического шельфа*.

- Для России в настоящее время приоритетным является *взаимодействие с соседними арктическими государствами, согласование с ними* тех принципов, методов и критериев, на основе которых будет *предварительно разграничен между ними высокоширотный арктический континентальный шельф*, прежде всего *при сочетании принципа равноотстояния, секторального принципа и критерия пропорциональности*. Тем самым обеспечивается возможность *не самоограничивать* континентальный шельф России в Арктике *по сценарию 1997–2001 гг.* и не создавать в российском арктическом секторе район «общего наследия человечества». Это, в свою очередь, требует модернизации правовой позиции России в отношении исполнения в Арктике ст. 76 Конвенции 1982 г.

#### **1.4. О модернизации подхода к определению границ российского шельфа в Арктике** (в целях минимизации негативных последствий для российских интересов применения статьи 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.)

##### *1.4.1. Новая позиция России, обозначенная в 1997–2001 гг. К потере района российского шельфа (района «А»)*

Выше было отмечено, что НАТО, ЕС активно продвигают тезис о том, что ключевой «основой управления Северным Ледовитым океаном» является *Конвенция 1982 г.*, а не *широкая международно-правовая основа* деятельности в регионе, включающая ее *двусторонние и региональные* договорные составляющие, *международные обычаи*, базирующиеся, в т.ч. на терпимом отношении большинства государств мира к законодательной *практике арктических государств*. Попытка со стороны НАТО и ЕС сузить применимую к Арктике сложившуюся правовую базу является в настоящее время методологически главным подходом, ведущим к лишению России ее естественных преимуществ в Арктике, в силу отмеченных особенностей статуса СЛО. Реализация такого подхода НАТО и ЕС логически ведет к *интернационализации дна СЛО*, к *уравниванию* сложившегося особого правового режима дна СЛО с правовым режимом дна Индийского, Тихого, Атлантического океанов. Тем самым делается попытка со временем заменить *уникальное*, исторически обусловленное *правовое положение* высокоширотного арктического континентального шельфа на узкую правовую основу – лишь ту, которая определена только в одной норме *Конвенции 1982 г. – статье 76 (о границе между континентальным шельфом прибрежного государства и международным районом морского дна – «общим наследием человечества»)*.

К сожалению, с этим подходом НАТО и ЕС, противоречащим национальным интересам России, в 1990-х годах было предложено согласиться. В 1997 г. было принято, а в 2001 г. – выполнено решение, согласно которому традиционный *региональный подход* к оценке статуса Арктики (Российской Империи, Советского Союза) был заменен на *глобальный*: высокоширотные районы Арктики *были отнесены* к объектам универсальной Конвенции 1982 г. В силу участия в этой конвенции, Россия первой из арктических стран *самоограничила свой континентальный шельф в Арктике в пользу международного района морского дна – «общего наследия человечества»* (по ст. 76 Конвенции 1982 г.), обозначив при этом в своем арктическом секторе так называемый район «А» (площадью *более 330 000 кв. км*) как *не являющийся российским шельфом*. В рамках такого подхода Минприроды и МИД России подготовлено и в 2001 г. направлено соответствующее *«представление» (заявка) в Комиссию по границам континентального шельфа*, созданную согласно Конвенции 1982 г.

Политико-правовое нововведение 1997–2001 гг., влекущее *про-странственную потерю участка российского шельфа в Арктике*, крити-

куется в опубликованных научных трудах институтов РАН, межвузовских научных сборниках, иных аналитических исследованиях, в т.ч. Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Дипломатической академии и МГИМО (У) МИД России. Критике подвержено, прежде всего, *пожертвование* Россией районом «А» с целью *формализации прав* по ст. 76 Конвенции 1982 г.: 1) жертва более значима, чем цель, а цель не достигнута; 2) заявленную в «представлении» 2001 г. внешнюю границу российского шельфа, совпадающую с *разграничительной линией русско-американской конвенции 1876 г.*, невозможно обосновать теми геологическими и дистанционными критериями, которые предусмотрены в ст. 76 Конвенции 1982 г.; 3) ограничительные критерии ст. 76 не являются частью применимого к Арктике международного обычного права; 4) если ст. 76 применима к Арктике в силу договорного обязательства России, то применим и ее п. 10 – о приоритете ст. 83 (*делимитация континентального шельфа* между государствами с противоположащими или смежными побережьями) перед ст. 76 (*об ограничении шельфов в пользу «общего наследия человечества»*), причем такой приоритет подтверждается и другими положениями Конвенции 1982 г.

Уже наступили негативные последствия обозначения Россией в своей заявке того района, который она не рассматривает в качестве своего шельфа, но который находится в ее арктическом секторе: заявка 2001 г. не была «частичной» (как это имело место в «представлении» Норвегии), т.е. Россия не обозначила возможность претендовать на район «А» в будущем, после проведения дополнительных исследований.

#### 1.4.2. Возможности предотвращения потери района «А»

К настоящему времени по инициативе ряда исследовательских центров и федеральных органов власти: Совета Федерации, Минэкономразвития, Минрегиона, Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве РФ, при поддержке Администрации Президента Российской Федерации, – обоснованы возможности модернизации правовой позиции России с тем, чтобы предотвратить потерю обозначенного участка «А» как части российского шельфа в Арктике, не допустить создания в этом регионе конкурентных преимуществ для других государств Арктики, которые не самоограничивают свой шельф в их арктическом секторе, юридически обозначенном (Канада, США) или эвентуальном (Дания). Возможности модернизации в таких международных условиях правовой арктической позиции России имеются в применимом *общем международном праве*, состоящем в основном из *обычных норм*. Из приоритета этих норм в оценках границ континентального шельфа исходит и *Международный Суд ООН*<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Согласно его решениям, «наиболее фундаментальным из всех правовых норм, относящихся к континентальному шельфу», является «принцип естественного продолжения», а именно «правило о том, что права прибрежного государства в отношении континентального шельфа, который составляет естественное продолжение его сухопутной территории в море и под ним, существуют *ipso facto* и *ab initio* (в силу факта и изначально, вследствие его суверенитета над этой территорией), а не вследствие участия государства в какой-либо конвенции; фундаментальное правило общего

Вопреки этому, представители ряда министерств исходят из того, что для России оправдан подход, при котором главная роль при определении правового положения Арктики должна отводиться Конвенции 1982 г.; что район «А» в российском арктическом секторе *никогда не был российским шельфом*; что не имеет значения, станет ли этот значительный по своей площади район шельфом государства-члена НАТО либо приобретет статус «общего наследия человечества».

Главным *политическим доводом* в оправдание своего ошибочного подхода представители ведомств называют правовую позицию Норвегии, которая в 2006 г. обратилась в Комиссию по границам континентального шельфа с «представлением» и получила *положительную рекомендацию Комиссии*. Однако такой довод не корректен, как показывает анализ этого опыта Норвегии. Во-первых, в отличие от российского «представления» 2001 г., Норвегия *не отказалась ни от одного из участков шельфа в пределах своего эвентуального арктического сектора*, юридически оформив «частичное представление». Во-вторых, как показали последующие события, своим обращением по ст. 76 Норвегия решала, прежде всего, *задачу усиления собственных прав на континентальный шельф Шпицбергена*, с учетом ее разногласий по этому вопросу со странами ЕС<sup>44</sup>. Международно-правовой за-

---

международного права о делимитации морских пространств «требует, чтобы разграничительная линия устанавливалась применением справедливых критериев с целью достижения справедливого результата»; при определении границ шельфа *нельзя переоценивать значение международных договоров, в том числе и многосторонних, в ущерб нормам международного обычного права*.

<sup>44</sup> В представленных в Комиссию по границам континентального шельфа материалах Норвегия заявляет о своих правах на континентальный шельф в Северном Ледовитом океане *за пределами действия Договора 1920 года, прежде всего, в условно обозначенном районе «Западная часть Котловины Нансена в Северном Ледовитом океане»*. При этом официально указывается на существование в этом районе «континентального шельфа Норвегии (включая Шпицберген)», «200-мильной зоны» вокруг Шпицбергена и даже «границы» между этой зоной и «200-мильной зоной Норвегии». Утверждение о наличии «континентального шельфа Норвегии (включая Шпицберген)» вокруг Шпицбергена противоречит позициям некоторых других стран о статусе морских районов, прилегающих к Шпицбергену. Юридическая казуистика Норвегии, однако, осторожна и продуманна: «фактор Шпицбергена» как будто в представлении Норвегии учтен; Комиссия по границам континентального шельфа (некий международный орган, пусть и не обладающий полномочием решать правовые вопросы) *не усомнилась в том, что шельф вокруг Шпицбергена и к северу от Шпицбергена – это шельф именно Норвегии*. При этом Норвегию не смутило, что Комиссия, согласно Конвенции 1982 г., *и не вправе была указать Норвегии на допускаемую ею юридическую неточность, а точнее – на умелую юридическую «уловку» (выдать шельф Шпицбергена за шельф Норвегии); эта Комиссия, согласно Конвенции 1982 г., не занимается правовыми вопросами*. Вниманию Комиссии была представлена карта, на которой изображен район континентального шельфа, подлежащего рассмотрению. Этот район, как утверждает Норвегией, находится «за пределами» 200-мильного «континентального шельфа Норвегии (включая Шпицберген)». Тем самым и Комиссию, и тех представителей государств-участников Конвенции 1982 г., которые сочтут необходимым читать представление Норвегии, приучают к мысли, что *шельф Норвегии включает шельф Шпицбергена*. Расчет юридически продуманный: даже если какое-то государство с этим не согласно, реагировать на материал, представленный в *технический орган – Комиссию* – видимого юридического смысла нет. Тем более что составлено «представление» Норвегии вроде бы как обобщение сугубо фактов, а не как юридическая констатация. Согласно «представлению», на востоке «континентальный шельф Норвегии (включая Шпицберген)» ограничивается в одностороннем порядке проведенной «условной» срединной делимитационной линией с Россией (в настоящее время, понятно, эта линия заменена разграничительной линией, установленной российско-норвежским соглашением от 15 сентября 2010 г.). На западе район шельфа, на который претендует Норвегия, обозначен границей с Данией (с о. Гренландия), как эта граница установлена Соглашением о делимитации континентального шельфа и рыбопромысловых зон в районе между Гренландией и Шпицбергеном 2006 года. На юге – внешней границей «200-мильной зоны», отсчитываемой от исходных линий вдоль материкового побережья Норвегии, на севере – конечным участком «континентального шельфа Норвегии (включая Шпицберген)», с учетом местонахождения «континентального шельфа Российской Федерации (включая Землю Франца Иосифа)».

«Представление» Норвегии в Комиссию, как декларировалось, было подготовлено «с целью выполнить взятое Норвегией обязательство, согласно статье 76 Конвенции 1982 г. (и в рамках выполнения этой статьи также, и в соответствии со статьей 4 приложения II к Конвенции 1982 г.),



мысел МИД Норвегии блестяще сработал, ее ожидания оправдались<sup>45</sup>. Отсутствие официальных возражений со стороны большинства государств – участников Парижского договора 1920 г. против предложенной Норвегии квалификации шельфа к северу от Шпицбергена ведет к тому, что притязаниям Норвегии на континентальный шельф и в *районе действия Договора о Шпицбергене, и к северу от него придана легитимность*. Некоторые аналитики прогнозируют, что с течением времени такое видение режима континентального шельфа в районе действия Договора о Шпицбергене может считаться общепризнанным: молчаливое согласие большинства государств с представлением Норвегии по ст. 76 Конвенции 1982 г., в которой косвенно *усиливались ее права, в сравнении с текстом Договора о Шпицбергене*, становится этапом утверждения юрисдикции Норвегии на континентальный шельф Шпицбергена и иные морские районы вокруг Шпицбергена.

Главным доводом юристов Минприроды и МИД России в обоснование правильности шагов, предпринятых ими в 1997–2001 гг., является ссылка на вырванное из *общего контекста применимого международного права* положение единственной статьи одного международного договора – о том, что континентальный шельф прибрежного государства простирается «до внешней границы подводной окраины материка или на расстояние 200 морских миль от исходных линий», а данные о границах континентального шельфа за пределами 200 морских миль «представляются соответствующим прибрежным государством в Ко-

---

представить информацию о внешних границах своего континентального шельфа за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, в отношении районов Северного Ледовитого океана, Баренцева моря и Норвежского моря». На самом деле, этот умный юридический шаг имел своей *главной целью* улучшение правовой позиции Норвегии по сравнению с той, которую она имела по Парижскому договору о Шпицбергене 1920 г. Используя по тексту материалов «представления» ключевой термин – «*континентальный шельф Норвегии (включая Шпицберген)*», Норвегия отвлекает внимание от сомнительности своих прав на континентальный шельф внутри района действия Договора о Шпицбергене 1920 г. При ином подходе возникает логичный вопрос: если у Норвегии нет по Договору 1920 г. прав на шельф внутри района действия Договора, то как она может претендовать на шельф еще более удаленный – севернее от этого района? Не удивительно поэтому, что в резюме «представления», которое подготовила норвежская сторона для осведомления заинтересованных государств, *ни разу не упоминается Договор 1920 г.*

<sup>45</sup> Четыре дипломатические ноты арктических государств были направлены в ответ на «представление» Норвегии Россией, Испанией, Исландией и Данией, и только в двух из них – в нотах России и Испании – специально отмечены права этих стран по Договору о Шпицбергене. Испания, в частности, указала, что «имеет своим желанием повторить, что... принципы свободы доступа и недискриминации применимы к любой морской зоне, которая может быть установлена у Шпицбергена, включая, если необходимо, континентальный шельф как в пределах, так и за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых измеряется ширина территориального моря». И далее: «В той мере, в какой расширение континентального шельфа, заявленное Норвегией, имеет своим намерением быть осуществленным к северу от Шпицбергена – в районе Западной Части Котловины Нансена – и в восточном направлении – в районе, названном «Петля», Испания считает, что Парижский договор в полном объеме применим к таким районам и сохраняет за собой право на природные ресурсы континентального шельфа, которые могут быть открыты вокруг Шпицбергена, включая его расширенный район». Дипломатическая нота России по своему юридическому содержанию значительно скромнее; в ней отмечено, что «рекомендации Комиссии в отношении представления, сделанного Норвегией, не должны наносить ущерб положениям Договора о Шпицбергене 1920 г. и, соответственно, режиму морских районов, прилегающих к Шпицбергену». Другие государства-участники Договора 1920 г. и Конвенции 1982 г., которые могли бы иметь заинтересованность в том, чтобы воспрепятствовать такому расширению прав Норвегии на шельф в районе действия Договора 1920 г., либо вообще воздержались от выражения официальной позиции через Генерального секретаря ООН, либо выразили ее, но не в прямой связи со Шпицбергеном. Так, например, в ноте Исландии и Дании говорится о том, что представление Норвегии и рекомендация Комиссии не должны ущемлять их права в решении вопроса о делимитации, которая может быть проведена в так называемом районе «Банан» в Северо-восточной части Атлантического океана, в соответствии с подписанным Исландией, Данией и Норвегией Протоколом о делимитации континентального шельфа в этом районе за пределами 200 морских миль.

миссию по границам континентального шельфа», созданную в соответствии с Конвенцией 1982 г. (п. 1 и п. 8 ст. 76 Конвенции 1982 г.). Этот довод – ключевой в представленных данными ведомствами обоснованиях, в т.ч. адресованных Правительству и Президенту Российской Федерации. Этот же довод остается единственным и главным в публикациях, призванных защитить эту ошибочную концепцию. При этом допускаются и явные искажения: указанная Комиссия называется «Комиссией ООН»; утверждается, что шельф России, согласно международному праву, не простирается далее 200 миль, а за этим пределом надо «доказывать в ООН», что это российский шельф; игнорируется значение упомянутого п. 10 ст. 76 Конвенции 1982 г.<sup>46</sup>

Далее, по смыслу российской заявки 2001 г., определенная по геологическим и дистанционным критериям граница российского шельфа совпала почему-то с меридианной (секторальной) линией, установленной Конвенцией об уступке Северо-Американским Соединенным Штатам Российских Северо-Американских колоний (Конвенция об уступке Аляски от 30 марта 1867 г.). Но представляется маловероятным убедить авторитетных членов Комиссии, «являющихся специалистами в области геологии, геофизики или гидрографии» (ст. 2 Приложения II к Конвенции 1982 г.), в том, что именно по этой прямой линии проходит «внешняя граница подводной окраины материка», определяемой на основе весьма конкретных геологических и дистанционных критериев (пп. 4-7 ст. 76 Конвенции 1982 г.). Невозможным представляется убедить и другие государства, что совпадение этой рассчитанной границы подводной окраины материка с секторальной линией Конвенции 1867 г. на огромном протяжении до Северного полюса – чистая случайность. Мнение и большинства государств, и большинства членов Комиссии будет, скорее всего, иным: заявка 2001 г. – это не добросовестное исполнение ст. 76 Конвенции 1982 г., а «подгонка» геологических данных под секторальную линию, предусмотренную Конвенцией 1867 г.

СССР и США разграничили (по Соглашению 1990 г.) районы континентального шельфа за 200-мильным расстоянием от исходных линий, не прибегая к статье 76 Конвенции 1982 г. и без обращения к Комиссии по границам континентального шельфа, предусмотренной Конвенцией 1982 г. Действительно, ее статья 76 предусматривает, что «данные о границах континентального шельфа за пределами 200 морских миль... предоставляются соответствующим прибрежным государством в Комиссию по границам континентального шельфа». Но, во-первых, эта статья устанавливает только порядок определения границы между континентальным шельфом прибрежного государства и международным районом морского дна. А такой задачи в числе определенных «Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике...» нет. Обнародованная в 2001 году рядом российских ведомств инициатива создания в центре Арктики международного

<sup>46</sup> Эти очевидные искажения применимого права уже отмечены в международно-правовой доктрине. См., например: Международные суды: актуальные проблемы международного права. Межвузовский сборник научных трудов. 2(6) выпуск. Отв.ред. Игнатенко Г.В.; Лазутин Л.А. Екатеринбург, 2010. С. 23–42.

района морского дна очевидно выходит за рамки задачи международного оформления границ континентального шельфа Российской Федерации в СЛО. Более того, это шаг к переводу проблемы разграничения шельфа между странами «Арктической пятерки» из сугубо регионального во *внерегionalный, глобальный* формат международного обсуждения. Такой перевод не соответствует интересам России. *Во-вторых*, международный район морского дна является *новым институтом* в морском праве, представленным нормами об «общем наследии человечества». Это нормы *Конвенции 1982 г.*, а не *общего международного права*. Они не применимы к отношениям с США, не являющимися участником Конвенции 1982 г. *В-третьих*, и для участников Конвенции 1982 г. статья 76 (о границе между шельфом и районом «общего наследия человечества») применима лишь постольку, поскольку она «не затрагивает вопроса о делимитации континентального шельфа между государствами с противоположащими или смежными побережьями». СССР и США осуществили такую делимитацию. И в этом аспекте Конвенция 1982 г. *не нарушена*. *В-четвертых*, положения Конвенции 1982 г. о районе «общего наследия человечества» и в настоящее время не составляют часть *международного обычного права*.

#### 1.4.3. Выводы и предложения

- В настоящее время бессмысленна «жертва» указанным районом «А» в западной части российского арктического шельфа согласно концепции заявки России 2001 г. Эта концепция правового обеспечения границ континентального шельфа России в Арктике, «выкачавшая» из бюджета страны за 2001–2013 гг. огромные средства, заведшая в юридический «тупик», требует *не косметических улучшений в виде новых бюджетных затрат на дополнительные исследования, а модернизации по существу*.

- *Модернизация правовой позиции Российской Федерации в отношении границ ее континентального шельфа в Арктике, с учетом изложенного, нацелена на: а) недопустимость самоограничения Россией своего шельфа в этом регионе при обстоятельствах, когда другие государства такое самоограничение не осуществляют и б) нецелесообразность глобальной интернационализации недр дна СЛО, т.е. создание в Арктике района «общего наследия человечества».*

- При этом имеется в виду использовать норвежский опыт «частичного представления» при подготовке второго «представления» России в Комиссию по границам континентального шельфа, юридически оформив такую заявку именно как «частичное представление». С учетом того, что в высокоширотных районах к северу от Шпицбергена геологические данные скорее в пользу Дании и Канады, чем в пользу Норвегии, вопрос о границе российского арктического шельфа к северу от самой северной точки разграничительной линии, предусмотренной российско-норвежским договором 2010 г., решать в консультациях и сотрудничестве, прежде всего, с Канадой и Данией, а не только с Норвегией.

## 2. Развитие международно-правовых основ сотрудничества арктических государств на региональном уровне

### 2.1. Совершенствование правовых механизмов сотрудничества в рамках Арктического совета и Совета Баренцева/Евроарктического региона

Создание *Арктического совета* (далее также – АС) в 1996 г. на основе Оттавской декларации следует оценить как *своевременное, дальновидно согласованное волеизъявление восьми арктических государств*. АС стал в настоящее время *стержневым механизмом* регионального сотрудничества, международной координации действий государств в Арктике *в целях охраны окружающей среды, устойчивого развития региона, сохранения культуры, традиций, национальных языков его коренных народов*.

В 2011 г. в рамках АС всеми восемью государствами-членами было подписано *Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике*. Разрабатывается еще один международный договор этого же регионального форума – *Соглашение о сотрудничестве при морских разливах нефти и их предотвращении*. Создан постоянный секретариат АС, учрежден его международный фонд – *Инструмент поддержки проектов* – для целей финансирования проектов реабилитации экологически опасных точек в Арктике. В целом в рамках АС идет работа примерно по 80 проектам<sup>47</sup>.

Сотрудничество России с другими арктическими государствами в рамках *Совета Баренцева/Евроарктического региона* также развивается *позитивно и динамично*. Особенность этого формата регионального сотрудничества состоит в том, что он осуществляется и на *межправительственном* уровне, и между *административно-территориальными районами* заинтересованных соседних арктических стран. Например, с российской стороны в это сотрудничество вовлечены Мурманская и Архангельская области, Республики Карелия и Коми, Ямало-Ненецкий автономный округ. Реализация соответствующих проектов нацелена на достижение конкретных экономических целей региона, на прагматичный поиск возможностей роста: технологического, научного, инновационного<sup>48</sup>.

В целом заслуживает *полного одобрения работа МИД России по развитию правовой базы сотрудничества восьми арктических государств в рамках Арктического совета*.

С целью укрепления достигнутых позиций может быть рекомендовано следующее. Во-первых, целесообразно обеспечение *большей сбалансированности* на каждом этапе такого развития, в т.ч. *институционального*. Например, согласие России с началом работы в *Норве-*

<sup>47</sup> Васильев А.В. Международное сотрудничество в Арктике и подходы России // Арктические ведомости. № 1. 2012. С. 19.

<sup>48</sup> Прицепов А.А. Региональные организации на Севере Европы // Арктические ведомости. № 2. 2012. С. 26–27.

гии (г. Тромсе) постоянного Секретариата Арктического совета было бы целесообразно увязать с назначением руководителем секретариата *российского* специалиста.

Во-вторых, в дополнение к *национальным научным консорциумам и центрам* по арктической политике и праву, созданным в последние годы и финансируемым правительствами Канады, Норвегии, США, целесообразно вести линию к созданию *международного исследовательского консорциума по арктической политике и праву, с начальным расположением его, например, в России (при канадском руководителе консорциума), с четырехлетней ротацией местоположения и руководства (от каждого из арктических государств поочередно)*.

## **2.2. Развитие правовых основ сотрудничества в формате пяти арктических государств, прибрежных к Северному Ледовитому океану**

В силу общего международного права реальностью является *суверенитет пяти государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану, на соответствующие внутренние морские воды и территориальные моря; суверенные права этих государств на 200-мильные (считая от исходных линий) исключительные экономические зоны и соответствующие районы континентального шельфа в Арктике*<sup>49</sup>. Эти права арктических государств *не зависят от их участия или неучастия в Конвенции 1982 г.* Таких государств пять: Россия, Канада, США, Норвегия и Дания (из-за о. Гренландия)<sup>50</sup>. Только они приняли *Илуиссатскую декларацию от 28 мая 2008 г.*<sup>51</sup>

Эта договоренность пяти арктических государств, в побережьях которых полузамкнут Северный Ледовитый океан, стала *важнейшим современным политико-правовым актом, подтверждающим исторически сложившееся правовое положение* этого уникального ледоводного морского региона. Особое значение для развития сотрудничества арктических государств имеют следующие согласованные констатации, отражаемые в *Илуиссатской декларации*: обозначена востребованность формата «арктической пятерки» – пяти прибреж-

<sup>49</sup> Все эти государства своим национальным запасом установили 200-мильные исключительные экономические зоны.

<sup>50</sup> Итальянский проф. Т. Сковаззи тоже называет в качестве «арктических» только эти пять государств. The Law of the Sea and Maritime Delimitation. Ed. A.G.O. Elferink and D.R. Rothwell. Martinus Nijhoff Publishers. The Hague / New York / London. Pp. 69-84. Проф. Колодкин А.Л. добавляет к арктическим государствам еще и Финляндию, Исландию и Швецию, поскольку, как он пишет, эти государства «незначительными частями сухопутной территории выходят к Арктическому бассейну». См. Колодкин А.Л. Арктика / Международное право // Отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. М., 2007. С. 609–612. Но побережье этих трех государств *не выходит к Северному Ледовитому океану* и, соответственно, у этих государств *нет здесь районов территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа*. Поэтому этих трех государств и нет в числе тех, министры которых приняли Илуиссатскую декларацию от 28 мая 2008 г. Хотя, будучи членами Арктического совета, эти три государства тоже влияют на развитие международного права, применимого, в частности, к *охране окружающей среды в Арктике*.

<sup>51</sup> Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Greenland, 27–29 May 2008. Такой *пятисторонний формат уточнения статуса Арктики* – не новый. После призыва министра по морским делам США Демби в 1924 г. «присоединить Северный полюс (как продолжение Аляски) к американским владениям», Великобритания, действующая от имени своего доминиона Канады, выдвинула проект созыва международной конференции именно *пяти арктических государств*. Эта «арктическая пятерка» заключила *Соглашение о сохранении белых медведей 1973 г.*

ных государств, граничащих с Северным Ледовитым океаном; подчеркнуто уникальное положение этих пяти государств «в силу суверенитета, суверенных прав и юрисдикции над значительными районами Северного Ледовитого океана»; их приоритетные возможности реагирования на перемены в регионе; другим государствам дана четкая согласованная оценка «арктической пятерки» (что «в отношении Северного Ледовитого океана прилагается обширная международно-правовая база» (а не только Конвенция 1982 г., которая в тексте декларации вообще не упомянута); что пять арктических прибрежных государств сохраняют «приверженность этой правовой базе»; что она «обеспечивает прочную основу для ответственного управления пространствами этого океана пятью прибрежными государствами»; что они не видят «необходимость в разработке нового всеобъемлющего международно-правового режима для управления Северным Ледовитым океаном»).

### **2.3. Выводы и предложения**

Воссозданный в 2008 г. формат сотрудничества пяти арктических прибрежных государств *целесообразно поддерживать, насыщая его новыми субстантивными компонентами*. В качестве таковых России целесообразно предложить, например, создание пятисторонней договоренности о мерах предупреждения нерегулируемого, неподотчетного, неконтролируемого промысла в Центрально-Арктическом районе, замкнутом 200-мильными исключительными экономическими зонами государств «арктической пятерки»; разработку общей концепции природоохранных мер в части этого района, покрытого льдами.

### 3. Развитие международно-правовых основ сотрудничества арктических государств с нерегиональными субъектами международного права

Арктические государства объективно заинтересованы в развитии сотрудничества с *нерегиональными «игроками»* в деле *рационального, устойчивого использования Северного Ледовитого океана (СЛО)*, прежде всего, в целях консолидации усилий по *сохранению окружающей среды* в регионе и в использовании его *транспортного*, в т.ч. *транзитного*, потенциала.

#### 3.1. Охрана окружающей среды в Арктическом регионе

Несомненно, что конкретные природоохранные нормы, содержащиеся в тысячах международных договоров, могут быть использованы арктическими государствами при планировании и реализации мер по сохранению хрупких арктических экосистем. Вместе с тем, формат использования этих норм может быть *адаптирован к особым условиям* Арктического региона. *Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике 2011 г.* предусматривает, например, что применяются термины и определения, содержащиеся в соответствующих разделах *Международной конвенции по поиску и спасанию на море 1979 г.* и *Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г.* Тем не менее, для особых условий Арктики *Соглашением 2011 г.* создан *специальный механизм сотрудничества* восьми арктических государств. При этом по *Соглашению* предусмотрено их сотрудничество и с теми государствами, не являющимися сторонами *Соглашения 2011 г.*, которые «могут внести вклад в проведение поисково-спасательных операций». Аналогичные механизмы сотрудничества с нерегиональными государствами заложены в проекте разрабатываемого сейчас *Соглашения о сотрудничестве при морских нефтеразливах и их предотвращении.*

Специально надо подчеркнуть возможности природоохранного сотрудничества с нерегиональными акторами в рамках Арктического совета. При сохранении региональной идентичности АС он стал и удобной площадкой взаимодействия с неарктическими государствами и иными нерегиональными субъектами международных отношений. Так, статус постоянного наблюдателя в АС имеют Великобритания, Нидерланды, Польша, Германия, Испания (на временной основе). Растущий интерес к участию в арктической политике проявляют Европейский союз, КНР, Япония, Республика Корея. Отмечено, что в настоящее время число наблюдателей в АС «втрое больше, чем государств-членов, а с учетом «листа ожидания» на получение статуса наблюдателей – вчетверо больше»<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Васильев А.В. Международное сотрудничество в Арктике и подходы России // Арктические ведомости. 2012. № 1. С. 20.

Есть и другие природоохранные механизмы сотрудничества арктических и неарктических государств. Так, согласно *Конвенции по защите морской среды Северо-Восточной Атлантики (ОСПАР) 1992 г.*, меры по защите морской среды применимы ко всему конвенционному району. Он разбит на несколько подрайонов, в т.ч. подрайон 1 – «Северный Ледовитый океан». На самом деле, название подрайона не соответствует обозначенным его координатам: речь идет только о части этого океана, находящейся к северу от Атлантического океана. Данная Конвенция содержит ряд приложений, которые можно адаптировать для применения в условиях Арктики: Приложение I «Предотвращение и устранение загрязнения из наземных источников»; Приложение II «Предотвращение и устранение загрязнения в результате захоронения или сжигания»; Приложение III «Предотвращение и устранение загрязнения из морских источников»; Приложение IV «Оценка качества морской среды»<sup>53</sup>.

В соответствии с *Конвенцией о Международном совете по исследованию моря*, вот уже более 100 лет успешно функционирует такая международная научная организация, координирующая национальные морские рыбохозяйственные и экосистемные исследования в *Северной Атлантике*. Нет запрета для пользования этим механизмом в *прилегающих к Арктике морях*, но нет и доводов о том, что это оптимальные для Арктики механизмы.

### 3.2. Судходство в Северном Ледовитом океане

В силу ст. 234 Конвенции 1982 г. арктические государства принимают и обеспечивают соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах. Указанная статья Конвенции 1982 г. ограничивает ее применение пределами 200-мильной исключительной экономической зоны прибрежного государства. Между тем, и за этим пределом особые природоохранные требования прибрежного государства в покрытых льдами районах, примыкающих к его исключительной экономической зоне, могут быть востребованы. Целесообразно выработать *скоординированный подход арктических стран*, в сотрудничестве с *нерегionalными государствами*, к устранению этого пробела в правовом регулировании судходства и иной экономической деятельности в СЛО.

Кроме того, с учетом усилий России, других арктических государств по развитию систем связи, навигации и гидрографии в Арктике<sup>54</sup>, целесообразно *налаживание специального формата сотрудничества арктических стран в этих областях*. В такое сотрудничество в перспективе можно вовлекать и заинтересованные компании неарктических государств в рамках конкретного исследовательского, инновационного или инвестиционного проекта.

<sup>53</sup> См. URL: <http://www.ospar.org/>

<sup>54</sup> Включая проекты создания многоцелевой спутниковой системы «Арктики» и открытия платформы-обсерватории «Северный полюс», см.: Выступление В.В. Путина на форуме «Арктика – территория диалога» 22 сентября 2011 г. // Арктические ведомости. 2012. № 1. С. 6–11.



Россия традиционно осуществляет *национально-законодательное* регулирование плавания по Северному морскому пути, что нацелено на обеспечение *экологической безопасности в полярных районах, находящихся над ее суверенитетом и юрисдикцией*. Вместе с тем, в 2011 г., выступая на Международном Арктическом форуме в Архангельске, Председатель Правительства России В.В. Путин подчеркнул, что мы «видим будущее Севморпути именно как международной транспортной артерии, способной составить конкуренцию традиционным морским линиям и по стоимости услуг, и по безопасности, и по качеству»<sup>55</sup>. Достижению этой цели могло бы способствовать создание и регистрация по законодательству заинтересованных арктических стран *международного консорциума «Северный морской путь»*. Этот проект мог бы стать *финансово самодостаточным*, а консорциум – юридическим лицом с постоянно *растущей капитализацией* уставного фонда. Кроме того, такой проект мог бы *снизить бюджетные расходы России* на формирование современной *инфраструктуры Севморпути*, включая расширение действующих портов вдоль его трасс, строительство новых, обновление маяков и других средств обеспечения безопасности плавания по Севморпути.

### **3.3. Сохранение и рациональное управление морскими живыми ресурсами в центральном районе Северного Ледовитого океана, замкнутом исключительными экономическими зонами России, США, Канады, Дании и Норвегии**

Морские районы, находящиеся под национальной юрисдикцией прибрежных арктических стран, простирающиеся до 200 морских миль от их исходных линий, «замыкают» со всех сторон *Центрально-Арктический район*, значительная часть которого по-прежнему круглогодично покрыта льдами. Сегодня большинство правоведов считает, что этот район имеет статус открытого моря, хотя это длительное время не признавалось в преобладающей международно-правовой доктрине Канады и СССР. Вместе с тем, морские суда арктических и неарктических стран *не могут попасть в Центрально-Арктический район иначе, как пересекая район исключительной экономической зоны какого-то из пяти арктических прибрежных государств*. В настоящее время это обстоятельство не имеет практического значения: Центрально-Арктический район в значительной части составляет масса льдов. Но ситуация может измениться с их таянием, о чем говорят представители естественных наук<sup>56</sup>. Правовой режим морских живых ресурсов в этом районе, как и в ином районе открытого моря, определен, прежде всего, соответствующими положениями Конвенции 1982 г.

Учитывая, что прогнозы о быстром таянии арктических льдов сочетаются с прогнозами о последующем похолодании в регионе и что

<sup>55</sup> С новым флотом. Владимир Путин взял Арктику под защиту // Российская газета. 23.09.11. URL: [www.rg.ru/2011/03/23/putin.html](http://www.rg.ru/2011/03/23/putin.html)

<sup>56</sup> См., например: Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. А.В. Загорский. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 103–119.

такое таяние – уже реальность, целесообразно уточнить правовой режим биоресурсов в центральной части Северного Ледовитого океана<sup>57</sup>. Такое уточнение нацелено на *предотвращение отрицательных последствий для прибрежных арктических государств*, вызываемых деятельностью экспедиционных рыболовных судов неарктических стран в этом районе. В ином случае нерегулируемое рыболовство в центральной Арктике приведет к отрицательному воздействию на ее экосистему, к подрыву экологической целостности Северного Ледовитого океана, что, в свою очередь, приведет к негативным последствиям для населения арктических стран.

Ни у одного из пяти арктических прибрежных государств в настоящее время *нет юридической возможности* противодействовать в одиночку нерегулируемому промыслу неарктическими странами за пределами их 200-мильных исключительных экономических зон в Арктике. *Необходима региональная договоренность между «арктической пятеркой»* о сохранении рыбных запасов в *Центрально-Арктическом районе*. Эти пять государств объективно заинтересованы в том, чтобы *не было браконьерского (нерегулируемого, неподотчетного, несообщаемого) промысла* в Северном Ледовитом океане, в том числе и в этом районе за пределами их 200-мильных зон; чтобы любящая рыбохозяйственная деятельность здесь была *под их контролем*; чтобы уважалось их *природоохранное законодательство*. Нерегулируемый лов в этом районе нанес бы ущерб биоресурсам и в пределах их 200-мильных исключительных экономических зон. Суть такой региональной договоренности – в запрете нерегулируемого промысла в *Центрально-Арктическом районе* (формально – «анклаве» открытого моря, хотя и в *значительной части покрытом льдами*). Целесообразно, чтобы при этом пять арктических государств учли опыт создания в 1995 г. регионального механизма сохранения рыбных запасов в анклаве открытого моря, находящемся в центре Берингова моря. В этом случае первый проект будущего многостороннего договора *о сохранении рыбных запасов* могли бы разработать специалисты России и США. Если эта возможность будет упущена, такой проект предстоит разрабатывать в *пятистороннем* формате.

*Специальный региональный механизм сохранения рыбных ресурсов в центральной части Северного Ледовитого океана* уже востребован. Новая межправительственная региональная договоренность о сохранении рыбных ресурсов пяти арктических государств может стать наиболее эффективным механизмом продвижения *предосторожного* подхода, *экосистемного управления* биоресурсами в арктическом районе. Главное в такой договоренности – *недопущение нерегулируемого, неподотчетного, неправомерного рыболовства* в Северном Ледовитом океане. С учетом его специфики, приоритетная мера видится в ведении *только регулируемого рыболовства*, т.е. исключительно в *200-мильных экономических зонах пяти арктических прибрежных государств*, где его мониторинг осуществлять *технически легче и экономически дешевле*.

<sup>57</sup> Как ее называют в англоязычных публикациях, в «арктической дырке от бублика» («Arctic donut hole»).

Оценивая перспективы заключения такого нового международного регионального соглашения по сохранению биоресурсов в Арктике, следует учитывать и те обязательства, которые возникнут у арктических государств после этого (прежде всего, это обеспечение охраны морской среды в увязке с рациональным использованием морских биоресурсов). При этом *общие природоохранные вопросы* в Центрально-Арктическом бассейне целесообразно по-прежнему решать в традиционном формате «арктической восьмерки» – в Арктическом совете.

### **3.4. Возможности инвестиционного сотрудничества для «нерегиональных игроков»**

Поддержание *международных инвестиционных проектов* в Арктической зоне Российской Федерации, обоснованных в *экономическом и финансовом* планах, отвечает ее интересам, если эти проекты отвечают *экологическим стандартам*, предусмотренным в применимом международном праве и национальном законодательстве России. Как отмечено, между интересами экономики и задачей сбережения природы должен быть «обеспечен разумный, грамотный баланс, рассчитанный не на 10, 15, 20 лет, а по-настоящему на долгосрочную перспективу».<sup>58</sup> При этом следует подчеркнуть, что недостаточно *только частноправовых механизмов инвестиционного сотрудничества* (например, соглашения между российской и иностранной нефтяными компаниями об инвестиционном сотрудничестве при разработке месторождения Штокман). Чтобы такой частноправовой механизм сотрудничества работал в течение десятилетий, нужно улучшение *инвестиционной законодательной среды*. Для этого можно на начальном этапе пойти на беспрецедентно *привлекательные инвестиционные и налоговые условия* в отношении экономической деятельности в *высокоширотных районах российского арктического шельфа за пределами территории России*. По мере развития бизнеса от этих налоговых «преференций» можно будет постепенно отказываться, *гармонизируя* российское налоговое бремя на деятельность на арктическом шельфе с *аналогами* других арктических стран.

Что касается инвестиционных проектов в *прибрежных районах российской Арктики*, прежде всего, вдоль трасс Севморпути, то об одном из них – проекте инвестиционного международного консорциума «Северный морской путь» – выше говорилось. При этом целесообразно смелее идти на объявление конкурсов и аукционов по строительству специализированных терминалов, например, порта Варандей (пролив Югорский Шар), порта Сабетта (полуостров Ямал) и т.д. Инвестор должен иметь гарантированные права в качестве обладателя конкретного пакета акций соответствующего «ОАО – терминал...», что он будет управлять этой *хозяйственной единицей* и после завершения строительства; что по мере такого завершения капитализация такого ОАО возрастает.

<sup>58</sup> Выступление В.В. Путина на форуме «Арктика – территория диалога» 22 сентября 2011 г. С. 11.

При этом не ставятся под сомнение *публично-правовые функции российского государства*, в т.ч. обеспечение безопасности плавания по Севморпути, *налоговый, таможенный, санитарный, иммиграционный контроли*, в районах, находящихся под суверенитетом России.

Некоторые экспертные, в том числе зарубежные, оценки в СМИ *содержат соображения, предлагающие* предоставлять инвестиционные возможности государствам, не относящимся к арктическому региону, в зависимости от их отношения к «представлениям» арктических государств в Комиссию по границам континентального шельфа, предусмотренную в Конвенции 1982 г.

Эти предложения представляются весьма спорными.

Во-первых, *международно-правовой возможности* у нерегиональных субъектов «продвинуть» или, напротив, «препятствовать» рассмотрению Комиссией «представления» арктического государства нет, поскольку «представление» рассматривают *не государства, не представители* государств, а 21 специалист «в области геологии, геофизики или гидрографии», составляющие Комиссию по границам континентального шельфа (ст. 2 Приложения II к Конвенции 1982 г.). *Коррупционные* же возможности влияния на мнения членов Комиссии (со стороны соответственного государства или компании) вообще не должны рассматриваться как легитимные.

Во-вторых, мандат Комиссии четко обозначен Конвенцией 1982 г.: никаких правовых и политических функций; оценка представленных прибрежным государством данных о границах его континентального шельфа осуществляется *с точки зрения геологии, геофизики или гидрографии*.

В-третьих, *не отвечает ни стабильности в Арктическом регионе, ни национальным интересам России* намеренное вовлечение *нерегиональных игроков* в ход рассмотрения российских данных о границах континентального шельфа, направляемых в Комиссию по границам континентального шельфа, предусмотренную Конвенцией 1982 г. согласно ст. 76. Такой подход отвечает как раз *устремлениям некоторых из этих нерегиональных игроков*, которые *не заинтересованы в завершении* юридического разграничения мелководного дна Северного Ледовитого океана в качестве континентального шельфа только *пяти арктических прибрежных государств*. Предлагаемый подход, нацеленный, по сути, на *глобальную интернационализацию обсуждения* вопросов о границах арктического шельфа, противоречит и содержанию «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике 2008 г.», в которых *первым стратегическим приоритетом* обозначен именно *региональный уровень взаимодействия* по разграничению арктического шельфа с *приарктическими государствами*. Имеется в виду *не ст. 76 (о границе между шельфом прибрежного государства и «общим наследием человечества»)*, а *ст. 83 Конвенции 1982 г. (о делимитации шельфа между соседними государствами, в т.ч. с противоположащими побережьями)*, а также применимые

*обычные нормы международного права о разграничении континентального шельфа, обязательные и для США.*

Кроме того, предложение форсировать исполнение арктическими странами лишь положений ст. 76 Конвенции 1982 г. (в части подачи «представлений» или «заявок» в Комиссию по границам континентального шельфа) юридически некорректно: оно игнорирует пункт 10 ст. 76 Конвенции 1982 г., ориентирующий на приоритетность вопросов о делимитации континентального шельфа между государствами с противоположащими или смежными побережьями, то есть на приоритетность применения тех положений, которые предусмотрены в ст. 83 этой же конвенции и в применимых обычных нормах международного права (о делимитации континентального шельфа между государствами с противоположащими или смежными побережьями).

Каждое арктическое государство на основе своего законодательства и политики, прежде всего, в области охраны окружающей среды, само определяет целесообразность того или иного инвестиционного проекта с нерегиональным субъектом – конкретным юридическим лицом или государством-инвестором.

### 3.5. Выводы и предложения

- Сотрудничество арктических и нерегиональных государств в области охраны окружающей среды в Арктике следует считать особенно востребованным. Соответственно, важно корректно прогнозировать увеличение числа наблюдателей в АС, представляющих нерегиональные государства. Вместе с тем, такое увеличение целесообразно увязать с участием нерегиональных акторов в общих расходах на охрану окружающей среды в Арктике, прежде всего, через *Инструмент поддержки проектов Арктического совета*: например, АС мог бы установить взносы постоянных наблюдателей в этот Инструмент в размере не ниже 30 процентов взноса России. Со временем этот процент можно было бы увеличивать.

Рост финансовых возможностей АС в поддержке природоохранных проектов в регионе, в свою очередь, мог бы способствовать скорейшей реализации идей «генеральной уборки» в Арктике, прежде всего, на высокоширотных островах России.

- Целесообразно выработать *координированный подход арктических стран* в сотрудничестве с нерегиональными государствами к регулированию прибрежными арктическими государствами судоходства и иной экономической деятельности с учетом особых природоохранных требований в покрытых льдами районах, примыкающих к их исключительным экономическим зонам в СЛО.

С учетом усилий России, других арктических государств по развитию систем связи, навигации и гидрографии в Арктике целесообразно налаживание *специального формата сотрудничества арктических стран в этих областях*. В такое сотрудничество в перспективе можно

вовлекать и заинтересованные компании неарктических государств в рамках конкретного исследовательского, инновационного или инвестиционного проекта.

Рассматривая будущее Севморпути как международной транспортной артерии, способной составить конкуренцию традиционным морским линиям по стоимости услуг, безопасности и качеству, рекомендуется инициировать создание и регистрацию по законодательству заинтересованных арктических стран *международного консорциума «Северный морской путь» как финансово самостоятельного.*

- Поскольку ни у одного из пяти арктических прибрежных государств в настоящее время *нет юридической возможности* противодействовать *в одиночку* нерегулируемому промыслу неарктическими странами за пределами их 200-мильных исключительных экономических зон в Арктике, *необходима региональная договоренность между «арктической пятеркой»* о сохранении рыбных запасов в этом районе. *Начальный проект будущего многостороннего договора о сохранении рыбных запасов* целесообразно разработать специалистам России и США, за пределами 200-мильных зон которых в Чукотском море уже появились рыбопоисковые суда нерегиональных государств. Если эта возможность будет упущена, такой проект предстоит разрабатывать *в пятистороннем формате.*

Новая межправительственная региональная договоренность о сохранении рыбных ресурсов пяти арктических государств должна стать эффективным механизмом продвижения *предосторожного* подхода, *экосистемного управления* биоресурсами в арктическом районе; главное в такой договоренности – *недопущение нерегулируемого, неподотчетного, неправомерного рыболовства* в Северном Ледовитом океане. С учетом его специфики, приоритетная мера видится в ведении в СЛО *только регулируемого рыболовства*, т.е. исключительно в *200-мильных экономических зонах пяти арктических прибрежных государств*, где его мониторинг осуществлять *технически легче и экономически дешевле.*

- Следует поддержать *международные инвестиционные проекты* в Арктической зоне Российской Федерации, обоснованные в *экономическом и финансовом* планах, если эти проекты отвечают *экологическим стандартам*, предусмотренным в применимом международном праве и национальном законодательстве России. При этом между интересами экономики и задачей сбережения природы должен быть обеспечен разумный, грамотный баланс, рассчитанный на долгосрочную перспективу. *Частноправовые механизмы инвестиционного сотрудничества* (соглашения между российскими и иностранными компаниями об инвестиционном сотрудничестве) целесообразно поддерживать стратегически, прежде всего посредством улучшения *инвестиционной законодательной среды.* Для этого рекомендуется на начальном этапе пойти на беспрецедентно *привлекательные инвестиционные и налоговые условия* в отношении экономической дея-

тельности в высокоширотных районах Российской Арктики, за пределами государственной территории России. По мере развития бизнеса от этих налоговых «преференций» можно будет постепенно отказываться, гармонизируя российское налоговое бремя на деятельность в таких арктических районах с аналогами других арктических стран.

Целесообразно смелее идти на объявление международных конкурсов и аукционов по строительству специализированных терминалов, например, в порту Варандей (пролив Югорский Шар), порту Сабетта (полуостров Ямал), обеспечивая инвесторам гарантии обладания конкретным пакетом акций соответствующего «ОАО – терминал» и после завершения строительства.

При этом должны эффективно осуществляться публично-правовые функции российского государства, в т.ч. обеспечение безопасности плавания по Севморпути, налоговый, таможенный, санитарный, иммиграционный контроли, в районах, находящихся под суверенитетом России.

## 4. Резюме предложений

1. Настоящая дорожная карта концептуально нацелена на то, чтобы не допустить пересмотра правового режима Арктики, исторически сложившегося в течение веков, и, вместе с тем, адекватно учесть прогрессивное развитие применимого к этому региону международного права, прежде всего, его региональной и двусторонней составляющих. Она основывается, прежде всего, на Илулиссатской декларации пяти арктических прибрежных государств 2008 г.: России, Дании, Канады, Норвегии, США, – на ее исходных согласованных констатациях: «в силу своего суверенитета, суверенных прав и юрисдикции над значительными районами Северного Ледовитого океана пять прибрежных государств находятся в уникальном положении для реагирования» на современные возможности в Северном Ледовитом океане и соответствующие вызовы; «в отношении Северного Ледовитого океана применяется обширная международно-правовая база»; пять арктических прибрежных государств сохраняют «приверженность этой правовой базе и упорядоченному урегулированию любых возможных перекрывающихся претензий»; «эта база обеспечивает прочную основу для ответственного управления пространствами этого океана пятью прибрежными государствами и другими пользователями посредством имплементации на национальном уровне и применения соответствующих положений»; «Северный Ледовитый океан представляет собой уникальную экосистему, и пять прибрежных государств играют ведущую роль в ее охране».

*В настоящей дорожной карте не поддерживается иная точка зрения на международно-правовые основы деятельности в Арктическом регионе, выраженная в базовых документах НАТО и Европейского союза, о том, что главным применимым к Арктике источником международного права является один глобальный международный договор, а именно Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.).*

2. Необходимость в акценте на региональное сотрудничество и, соответственно, усовершенствование его международно-согласованных основ подчеркивается в настоящее время и иными факторами: отходом от заданного в период холодной войны военно-политического противостояния в Арктическом регионе; развитием науки, технологий, ростом практических возможностей экономического освоения высокоширотных районов Арктики; таянием арктических льдов, сокращением площади многовековой «ледовой шапки» региона и соответствующими последствиями для его экосистем; успешным учетом этой региональной идентичности в деятельности Арктического совета – межправительственного «форума высокого уровня», созданного восемью арктическими государствами на основе Оттавской декларации 1996 г.



3. *Двусторонние природоохранные правовые механизмы, согласованные Россией с другими арктическими государствами, прибрежными к Северному Ледовитому океану, показали в целом свою востребованность в качестве регулятора соответствующих международных отношений Российской Федерации. Они не требуют существенных изменений, концептуально оцениваются позитивно, и их совершенствование предлагается осуществлять в рамках тех векторов, которые уже обозначены МИД России и другими федеральными органами власти.*

4. *Общая позитивная оценка имеющейся двусторонней договорно-правовой основы сотрудничества Российской Федерации с соседними четырьмя арктическими государствами в области сохранения морских биоресурсов в Арктике нуждается в существенном дополнении. Речь идет о не обозначившейся пока, но востребованной работе по реализации прав, вытекающих из Приложения I («Вопросы рыболовства») к рассмотренному российско-норвежскому Договору 2010 г. (вступил в силу в 2011 г.). Ни Росрыболовство, ни иное экономическое ведомство до сих пор не представили Правительству России четкий план действий в отношении мер регулирования рыболовства в бывшем спорном районе после 2013 г. – по истечении установленного Договором 2010 г. двухлетнего срока. Между тем, согласно Приложению I к Договору, те правила, которые установлены каждой из сторон для своих рыболовных судов и которые действуют в настоящее время, после 2013 г. уже не применяются. Приоритетное предложение состоит в срочной подготовке гармонизированного правового механизма сохранения в бывшем спорном районе запасов морских живых ресурсов, которые встречаются в исключительных экономических зонах России и Норвегии, а также рационального управления такими ресурсами.*

5. *«Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу», утвержденные Президентом Российской Федерации в 2008 г., в качестве первого из «стратегических приоритетов государственной политики в Арктике» предусматривают «осуществление активного взаимодействия Российской Федерации с приарктическими государствами в целях разграничения морских пространств на основе норм международного права, взаимных договоренностей с учетом национальных интересов Российской Федерации».*

Этот приоритет государственной политики России в Арктике должен реализовываться в конкретных договоренностях с каждым из приарктических государств.

6. *Предстоит согласовать и заключить с Норвегией Соглашение об объединении между Сторонами по вопросам эксплуатации трансграничного месторождения углеводородов. На его основе предлага-*

ется в координации с норвежской стороной подготовить типовое *Соглашение о совместной эксплуатации для регулирования вопросов эксплуатации трансграничного месторождения углеводородов как единого целого (для использования при оформлении договоренностей между российскими и норвежскими юридическими лицами, обладающими законными правами на разведку и разработку углеводородов по соответствующую сторону от линии разграничения)*.

Следует учитывать, что исполнение Россией Договора и, особенно, Приложения II к нему – о трансграничных месторождениях углеводородов – *требует квалифицированного международно-правового сопровождения*, вовлечения в этот процесс научно-экспертного сообщества, конструктивного, ответственного сотрудничества и на межгосударственном уровне, и в формате взаимодействия российских и норвежских юридических лиц.

Предстоит подготовиться к исполнению предусмотренных Договором 2010 г. обязательств по консультациям в отношении применимых мер, в т.ч. по «охране окружающей среды, предписанных *национальным законодательством* каждой из Сторон». При этом надо прогнозировать возможные трудности у российских компаний, не имеющих опыта исполнения *весьма конкретного природоохранного законодательства Норвегии*.

Предстоит определить ведомство, ответственное за исполнение Россией договорного обязательства «обеспечить инспектирование расположенных на ее континентальном шельфе установок по добыче углеводородов, а также деятельности по добыче углеводородов, осуществляемой на нем в связи с эксплуатацией» трансграничных месторождений, а также обязательства обеспечить «доступ инспекторам другой Стороны к таким установкам, к соответствующим измерительным системам, расположенным на континентальном шельфе или на территории любой из Сторон».

*Позитивное значение* для целей предстоящего разграничения высокоширотных районов арктического шельфа Российской Федерации с *приарктическими государствами с противоположными (по отношению к России) побережьями*, прежде всего, с Канадой и Данией, имеет то обстоятельство, что самая северная точка предусмотренной Договором разграничительной линии приходится на *секторальную (меридианную) линию*, обозначенную *Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г.* Кроме того, этот правовой подход показывает *последовательность правовой позиции России*, обозначенной в отношении разграничения континентального шельфа с США.

7. В сложившейся ситуации целесообразно окончательно оформить обозначенную Конвенцией 1867 г., Соглашением 1990 г. разграничительную линию в Северном Ледовитом океане и в Беринговом море, но обусловить согласие России ратифицировать Соглашение 1990 г. рядом позиций. Прежде всего, тем, что его не следует толковать как *ухудшение* положений русско-американской Конвенции

1867 г., применимых к Северному Ледовитому океану; что Россия и США четко подтверждают их обоюдное понимание того, что линия Конвенции 1867 г. и Соглашения 1990 г. простирается до Северного географического полюса; что на межправительственном уровне Россия и США договариваются о сохранении в районе Берингова моря, отошедшем к США, традиционного российского рыбного промысла.

России следует учитывать, что: а) арктический сектор США обозначен на востоке Аляски русско-английской конвенцией 1825 г.; к западу от Аляски – русско-американским договором 1867 г.; б) не будучи участником Конвенции 1982 г., США не обязаны ограничивать свои права на континентальный шельф и его природные ресурсы к северу от Аляски пределами, установленными в Конвенции 1982 г. (в 350 морских миль) или иным. США как участник Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. вправе осуществлять над таким шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его естественных богатств значительно дальше – «до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих регионов» (ст. 1), т.е. в перспективе до Северного полюса; в) для США выгодно, чтобы другие арктические государства следовали ограничениям своего шельфа по ст. 76 Конвенции 1982 г.; США, подталкивая их к исполнению данного конвенционного обязательства, с одной стороны, тем самым содействуют увеличению площади дна СЛО, «оставляемого» соответствующим арктическим государством как не являющимся его континентальным шельфом и, следовательно, свободном для компаний США; с другой стороны, сама процедура исполнения Россией в отношении арктического шельфа ст. 76 Конвенции 1982 г. уже «затянула» с 2001 г. по 2013 г. процесс определения границ российского континентального шельфа в Арктике, а неопределенность в таких границах оставляет больше маневра для американского бизнеса.

Исходить из того, что интересам России соответствует приоритетное согласование с США предварительной линии, разграничивающей высокоширотные районы континентального шельфа двух соседних государств (севернее точки, обозначенной советско-американским соглашением 1990 г.), до того как:

- а) США согласуют с Канадой аналогичную предварительную линию, разграничивающую районы континентального шельфа в Арктике;
- б) Россия подаст повторное «представление» в Комиссию по границам континентального шельфа согласно ст. 76 Конвенции 1982 г.

Исходить из целесообразности достижения с США неофициальной временной договоренности (*modus vivendi*) о том, что до согласования между Россией и США предварительной разграничительной линии, названной выше, компетентные власти двух государств не будут выдавать какие-либо лицензии или разрешения на исследование, разведку или разработку минеральных ресурсов в тех высокоширотных районах их шельфа, по которым может пройти данная разграничительная линия.

Вести дело к разработке Приложений к советско-американскому соглашению 1990 г. по аналогии с Приложением к российско-норвежскому договору 2010 г. (о трансграничных природных ресурсах как рыбных, так и углеводородов).

8. России и Канаде, как соседним арктическим государствам, целесообразно посредством двусторонней договоренности согласовать некую «предварительную линию», разграничивающую высокоширотные районы их арктического континентального шельфа. Это станет, в конкретных обстоятельствах Арктики, осторожным толкованием и исполнением Конвенции 1982 г. «на фоне международного обычного права», предполагающем *уважение к сложившейся в течение столетий практике арктических государств* по применению своего национального законодательства в ледовых, надледных, подледных и водных районах Северного Ледовитого океана, примыкающих к их побережью. В качестве такой линии может быть выбрано сочетание секторальной и равноотстоящей линий. При наличии такой договоренности исполнение Россией ст. 76 Конвенции 1982 г., согласно новой заявке, не приведет к пространственной потере своего шельфа, как это имело место согласно заявке 2001 г.

9. При уточнении границ континентального шельфа России в Арктике требуется учет уже согласованных позиций двух соседних с Россией арктических государств, а именно: Канады и Дании. Канада и Дания применяют сочетание: а) исторически сложившихся секторальных границ Канадской Арктики; б) равноотстоящей линии; в) разнообразных естественных и дистанционных критериев, предусмотренных в ст. 76 Конвенции 1982 года. Это позволяет двум арктическим странам установить *максимальную протяженность их арктического шельфа*. Их суверенные права на дно Северного Ледовитого океана могут быть в рамках такого подхода *распространены за пределы Северного полюса*.

России целесообразно не повторять при подготовке второго «представления» по ст. 76 Конвенции 1982 г. тот ошибочный подход, который был заложен при подготовке в 1997–2001 гг. первой заявки (опора только на ст. 76 и, как следствие, ничем не диктуемый отказ от части российского арктического шельфа). Целесообразно упредить возникновение всяких разногласий с Канадой и Данией по вопросам разграничения шельфа в Арктике посредством, прежде всего, согласования на двустороннем уровне *«предварительных» разграничительных линий*.

10. Во взаимодействии с арктическими государствами в целях разграничения морских пространств России целесообразно руководствоваться *не только Конвенцией 1982 г. и Женевскими морскими конвенциями 1958 г.*, но и, прежде всего, *двусторонними и региональными* применимыми международно-правовыми нормами,

а также *обычными нормами* международного права, включая такую их составляющую, как *исторически сложившиеся правооснования*. При делимитации арктического континентального шельфа приоритет будут иметь *обычные нормы* международного права, которые отражены, в частности, в двусторонних соглашениях об установлении границ в Арктике (в т.ч. в российско-английской конвенции 1825 г., российско-американской конвенции 1867 г.).

11. После заявки России 2001 г., присоединения в 2003 г. Канады к Конвенции 1982 г., следования Дании процедурам Конвенции 1982 г. *подорвана* ранее еще *возможная модель секторального разграничения высокоширотных районов арктического шельфа*. Для России в настоящее время приоритетным является *взаимодействие с соседними арктическими государствами, согласование с ними* тех принципов, методов и критериев, на основе которых реалистично разграничить *между ними* (в предварительном порядке, до обращения к Комиссии по границам континентального шельфа) высокоширотный арктический континентальный шельф, прежде всего, *при сочетании принципа равного отстояния, секторального принципа и критерия пропорциональности*. Тем самым обеспечивается возможность сохранения континентального шельфа России в Арктике, *не самоограничивая его по сценарию 1997–2001 гг., без создания* в российском арктическом секторе района «общего наследия человечества». Это, в свою очередь, требует модернизации правовой позиции России, заключающейся сегодня в выборочном исполнении в Арктике положений ст. 76 Конвенции 1982 г.

Недопустимым является подход, предполагающий «уступку» огромного района «А» в западной части российского арктического шельфа согласно концепции заявки России 2001 г. Эта концепция, «выкачавшая» из бюджета страны за 2001–2013 гг. огромные средства, зашла к настоящему времени в «тупик»; она требует *не косметических улучшений в виде новых бюджетных затрат на дополнительные исследования, а модернизации по существу*.

*Модернизация правовой позиции Российской Федерации в отношении границ ее континентального шельфа в Арктике, нацелена на:* а) недопустимость самоограничения Россией своего шельфа в этом регионе при обстоятельствах, когда другие государства такое самоограничение *не осуществляют* и б) нецелесообразность глобальной интернационализации недр дна СЛО, т.е. создание в Арктике района «общего наследия человечества».

При этом имеется в виду использовать *норвежский опыт «частичного представления»* при подготовке второго «представления» России в Комиссию по границам континентального шельфа, юридически оформив такую заявку именно как «частичное представление». С учетом того, что в высокоширотных районах к северу от Шпицбергена геологические данные скорее в пользу Дании и Канады, чем в пользу Норвегии, вопрос о границе российского арктического

шельфа к северу от самой северной точки разграничительной линии, предусмотренной российско-норвежским договором 2010 г., решать в консультациях и сотрудничестве с Данией и Канадой, а не только с Норвегией.

12. Заслуживает одобрения и научной поддержки работа МИД России по развитию правовой базы сотрудничества восьми арктических государств в рамках Арктического совета.

Пожеланиями на этом направлении надо считать: целесообразность обеспечения большей сбалансированности на каждом этапе такого развития, в т.ч. институционального. Например, согласие России с началом работы в Норвегии (г. Тромсе) постоянного Секретариата Арктического совета было бы целесообразно увязать с назначением руководителем секретариата российского специалиста; в дополнение к национальным научным консорциумам и центрам по арктической политике и праву, финансируемым правительствами Канады, Норвегии, США, целесообразно вести линию к созданию международного исследовательского консорциума по арктической политике и праву.

13. Воссозданный в 2008 г. формат сотрудничества пяти арктических *прибрежных государств* целесообразно поддерживать, насыщая его *новыми субстантивными компонентами*. В качестве первого из них России целесообразно предложить создание пятисторонней договоренности о мерах *предупреждения нерегулируемого, неподотчетного, неконтролируемого промысла в Центрально-Арктическом районе, замкнутом 200-мильными исключительными экономическими зонами государств «арктической пятерки»*.

14. Сотрудничество *арктических и нерегиональных государств* в области *охраны окружающей среды в Арктике* следует считать особенно востребованным. Корректно прогнозировать увеличение числа наблюдателей в АС, представляющих нерегиональные государства. Вместе с тем, такое увеличение целесообразно увязать с участием нерегиональных акторов в общих расходах на охрану окружающей среды в Арктике, прежде всего, через *Инструмент поддержки проектов Арктического совета*: например, АС мог бы установить взносы постоянных наблюдателей в этот Инструмент в размере не ниже 30 процентов взноса России. Со временем этот процент можно было бы увеличивать.

Рост *финансовых возможностей АС* в поддержке природоохранных проектов в регионе, в свою очередь, мог бы способствовать скорейшей реализации идей *«генеральной уборки» в Арктике*, прежде всего, на высокоширотных островах России.

15. Целесообразно выработать *координированный подход арктических стран* в сотрудничестве с *нерегиональными госу-*

дарствами к регулированию прибрежными арктическими государствами судоходства и иной экономической деятельности, с учетом особых природоохранных требований в покрытых льдами районах, примыкающих к их исключительным экономическим зонам в СЛО.

16. С учетом усилий России, других арктических государств по развитию систем связи, навигации и гидрографии в Арктике целесообразно налаживание специального формата сотрудничества арктических стран в этих областях. В такое сотрудничество в перспективе можно вовлекать и заинтересованные компании неарктических государств в рамках конкретного исследовательского, инновационного или инвестиционного проекта.

17. Рассматривая будущее Северного морского пути как международной транспортной артерии, способной составить конкуренцию традиционным морским путям из Западной Европы в Азию по стоимости услуг, безопасности и качеству, рекомендуется инициировать создание и регистрацию по законодательству заинтересованных арктических стран международного консорциума «Северный морской путь» как финансово самостоятельного, способного привлечь инвестиции в обустройство береговой инфраструктуры в наиболее высокоширотных портах вдоль трасс Севморпути.

18. Поскольку ни у одного из пяти арктических прибрежных государств в настоящее время нет юридической возможности противодействовать в одиночку нерегулируемому промыслу неарктическими странами за пределами их 200-мильных исключительных экономических зон в Арктике, необходима региональная договоренность между «арктической пятеркой» о сохранении рыбных запасов в этом районе. Начальный проект будущего многостороннего договора о сохранении рыбных запасов целесообразно разработать специалистам России и США, за пределами 200-мильных зон которых, в Чукотском море, уже появились рыбопоисковые суда нерегиональных государств. Если эта возможность будет упущена, такой проект предстоит разрабатывать в пятистороннем формате.

Новая межправительственная региональная договоренность о сохранении рыбных ресурсов пяти арктических государств должна стать эффективным механизмом продвижения предосторожного подхода, экосистемного управления биоресурсами в арктическом районе; главное в такой договоренности – недопущение нерегулируемого, неподотчетного, неправомерного рыболовства в Северном Ледовитом океане. С учетом его специфики, приоритетная мера видится в ведении в СЛО только регулируемого рыболовства, исключительно в 200-мильных экономических зонах пяти арктических прибрежных государств, где его мониторинг осуществлять технически легче и экономически дешевле.

19. Следует поддерживать *международные инвестиционные проекты* в Арктической зоне Российской Федерации, обоснованные в *экономическом и финансовом* планах, если эти проекты отвечают *экологическим стандартам*, предусмотренным в применимом международном праве и национальном законодательстве России. При этом между интересами экономики и задачей сбережения природы должен быть обеспечен разумный, грамотный баланс, рассчитанный на долгосрочную перспективу. *Частноправовые механизмы инвестиционного сотрудничества* (соглашения между российскими и иностранными компаниями об инвестиционном сотрудничестве) целесообразно поддерживать стратегически, прежде всего, посредством улучшения *инвестиционной законодательной среды*. Для этого рекомендуется на начальном этапе пойти на беспрецедентно *привлекательные инвестиционные и налоговые условия* в отношении экономической деятельности в *высокоширотных районах российской Арктики, за пределами государственной территории России*. По мере развития бизнеса от этих налоговых «преференций» можно будет постепенно отказываться, *гармонизируя* российское налоговое бремя на деятельность в таких арктических районах с *аналогами* других арктических стран.

20. Целесообразно организовывать в России международные конкурсы на строительство специализированных терминалов, например, в порту Варандей (пролив Югорский Шар), порту Сабетта (полуостров Ямал), обеспечивая инвесторам гарантии обладания конкретным пакетом акций соответствующего «ОАО – терминал» и после завершения строительства.

При этом должны эффективно осуществляться *публично-правовые функции* российского государства, в т.ч. обеспечение *безопасности плавания по Севморпути, налоговый, таможенный, санитарный, иммиграционный* контроли, в районах, находящихся под суверенитетом России.



*Российский совет по международным делам*

**ПРЕДЛОЖЕНИЯ К ДОРОЖНОЙ КАРТЕ  
РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ  
СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ В АРКТИКЕ**

Издательство «Спецкнига»

т. (495) 744-6179

[www.specialbook.net](http://www.specialbook.net)

Верстка — Е.В. Зарубаева

На обложке использовано фото Polarstern с сайта  
[www.aramazingplanet.com](http://www.aramazingplanet.com)

Формат 70x100 1/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Гарнитура HeliosC. Усл. печ. л. 3,5.  
Тираж 500 экз.