



Разработка и транспортировка углеводородов в арктическом секторе Канады: взаимодействие международного права и канадского законодательства

И.В. Буник, юрист Совета по изучению производительных сил при Президиуме РАН

Арктический сектор Канады — это уникальное по своей юридической характеристике пространство земного шара, где органично взаимодействуют принципы и нормы международного права и канадского законодательства. Последнее исторически консолидируется на протяжении вот уже двух столетий, поражает своей продуманностью и последовательностью, при которой каждый новый законодательный акт основывается на положениях предыдущего. Арктический сектор для Канады важен прежде всего как природоресурсный потенциал страны.

С юридической точки зрения, арктические минеральные ресурсы — это минеральные ресурсы, залегающие в пределах наземных, подземных, водных, подводных пространств Арктики, в том числе в недрах суши, морского дна, а также во льдах¹.

По некоторым естественно-научным данным, арктические минеральные ресурсы являются самым значительным, пока не истощенным резервом для будущих поколений приарктических государств, прежде всего России и Канады — стран с самым протяженным арктическим побережьем. Правовой режим арктических минеральных ресурсов зависит прежде всего от международно-правового статуса того пространства Арктики, где эти ресурсы залегают².

Режим минеральных ресурсов:

- архипелага Шпицберген определен в основном Договором о Шпицбергене 1920 г.;

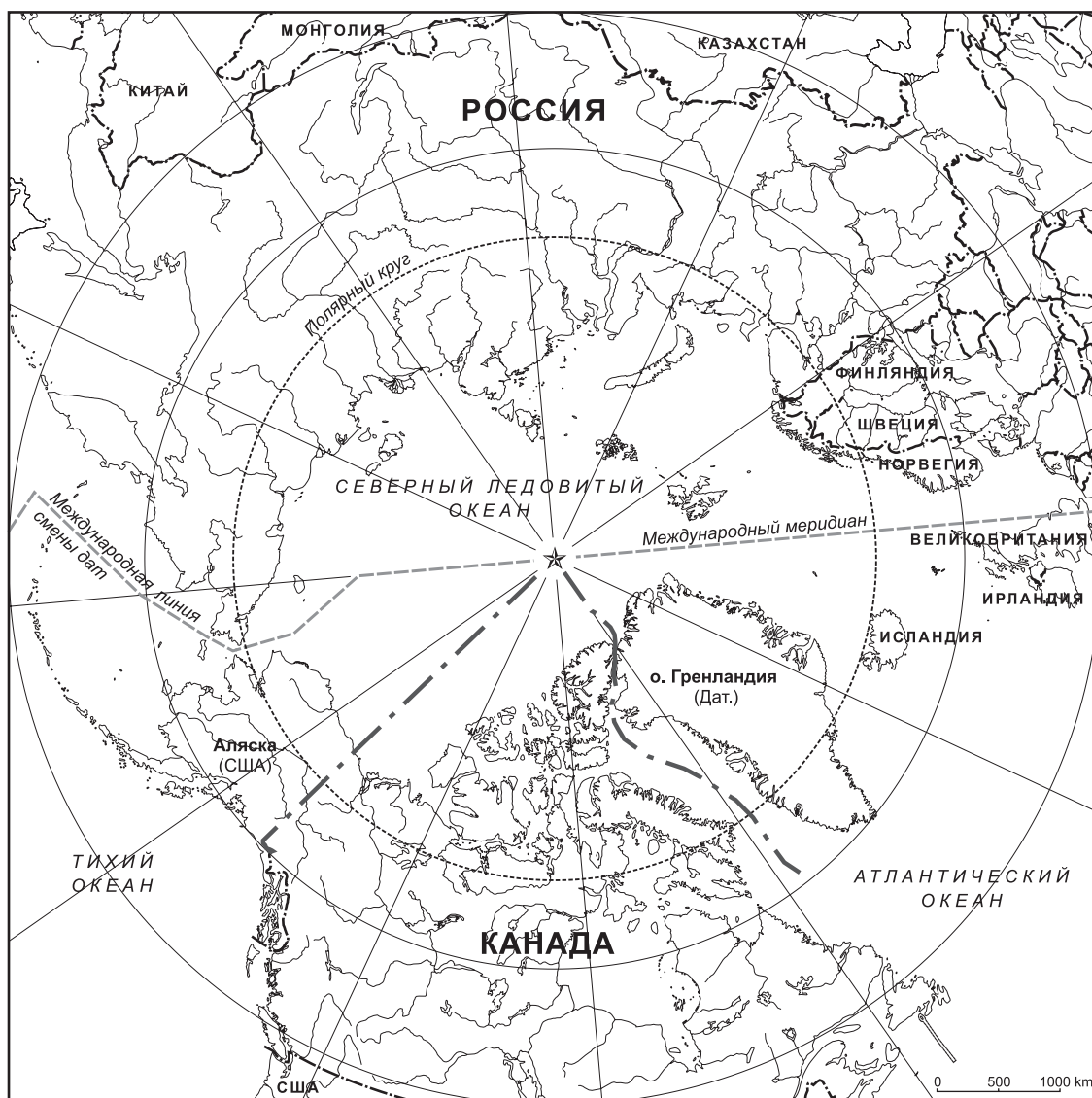
- полуострова Аляски — российско-американским Договором об уступке Аляски 1867 г. и законодательством США, действующим после этой даты;
- острова Гренландия — законодательством Дании как государства, осуществляющего суверенитет над Гренландией.

По действующему законодательству Канады (Закон о Северо-Западных территориях 1904 г. (в ред. 1925 г.); королевский указ 1926 г.; Закон 1970 г. и др.), ее целевая юрисдикция распространяется на все земли и острова в пределах сектора, образованного меридианами 60° и 141° западной долготы и северным побережьем Канады. При этом не уточняется, означает ли здесь термин «земли», кроме материковых земель, также ледяные глыбы и дно под Северным Ледовитым океаном в пределах указанного канадского сектора. В этих пределах Канада осуществляет на основе национального законодательства и международного права контроль над иностранной деятельностью в целях предотвращения загрязнения арктических вод. В понятие «арктические воды» канадским законом включены и «природные богатства подводных зон». Некоторыми правительственными заявлениями Канады весь район в пределах указанного канадского полярного сектора квалифицирован как «национальное пространство» на основе исторических прав; особых климатических и географических обстоятельств, в том числе фактора прилегания (contiguity); международно-правовых обязательств Канады защитить от загрязнения свой арктический сектор.

По законодательству России (царские указы 1616–1620 гг.; распоряжения 1833 и 1869 гг.; указ Сената 1821 г.; инструкция 1893 г.; нота

¹ Правовой режим минеральных ресурсов / Под ред. В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина. Кемерово; Томск, 2002. С. 23–24.

² См. подробнее: Вылегжанин А.Н. Правовой режим недр дна Северного Ледовитого океана // Нефть, Газ и Право. 2006. № 1. С. 39–52.



© 2002. Her Majesty the Queen in Right of Canada, Natural Resources Canada. / Sa Majesté la Reine du chef du Canada, Ressources naturelles Canada.

МИД России 1916 г.; постановление Президиума ЦИК СССР 1926 г. и др.) предусмотрен ряд исключительных прав России в некоторых районах Арктики. Так, упомянутой нотой МИД России 1916 г. подтверждалась принадлежность России островов, которые «составляют продолжение к северу континентального пространства Сибири». Последним из перечисленных правовых актов объявлены территорией страны «все как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, не составляющие к моменту опубликования настоящего постановления признанной правительством Союза ССР территории каких-либо иностранных государств, расположенных в Северном Ледовитом океане к северу от побережья Союза ССР до Северного полюса в пре-

делах между меридианом 32 градуса 04 минуты 35 секунд восточной долготы... и меридианом 168 градусов 49 минут 30 секунд западной долготы».

В международно-правовой теории Е.А. Коровиным предложено под термином «земля» понимать также «ледяные глыбы и омывающие их воды» в пределах обозначенного полярного сектора³. Однако российскими законами в отличие от канадских не предусмотрен контроль над природными богатствами всего арктического сектора, обозначенного постановлением 1926 г.

³ См., например: *Лахтин В.Л.* Права на северные полярные пространства. М., 1928; *Коровин Е.А.* СССР и полярные земли // Советское право. 1926. № 3. С. 46.



Правовая основа позиции Канады

На протяжении десятилетий Канада посредством национального законодательства и международных договоров последовательно и эффективно отстаивает национальные права в Арктике. Канадский арктический сектор обозначается на всех официальных картах (с 1904 г.) линией, используемой для обозначения государственной границы. Природоохранная мотивация целевой юрисдикции государства в морских пространствах арктического сектора не противоречит императивным нормам международного права.

Подход к определению термина «*полярный сектор арктического государства*» представляется наиболее реалистичным с точки зрения соответствия нормам как современного международного права, так и действующего в течение столетий национального законодательства двух крупнейших арктических государств. Так, профессор А.Н. Вылегжанин, обобщая зачастую противоречивые взгляды на содержание понятия «арктический сектор», отмечает:

«...Считается признанным, что... соответствующее арктическое государство осуществляет в... секторе определенную целевую юрисдикцию (прежде всего для защиты хрупкой арктической окружающей среды, сохранения биоразнообразия, экосистемного равновесия и т.д.); за пределами территориального моря арктического государства ледяные и водные пространства такого сектора государственную территорию не составляют. Равным образом пределы полярных секторов арктических государств не являются государственными границами; сектор — это прежде всего зона реализации исторически сложившихся оборонных, особых экономических, природоресурсных и природоохранных интересов конкретного арктического государства... Не является пробелом в международном праве и режим тех частей полярных секторов, установленных канадским и отечественным законодательством, которые круглый год спаяны льдами и в которых судоходство в общепринятом смысле не осу-

Национальное законодательство Канады, устанавливающее особый правовой режим арктического сектора, «подкрепляется» юридической аккуратностью и на уровне международных договоров.

ществлялось и не осуществляется. За устойчивое развитие этих частей полярных секторов первоочередную ответственность несет соответствующее арктическое государство»⁴.

Здесь уместно не только процитировать Принцип 7 известной Стокгольмской Декларации ООН от 16 июня 1972 г.: «Государства принимают все возможные меры для предотвращения загрязнения морей веществами, которые могут поставить под угрозу здоровье человека, нанести вред живым ресурсам и морским видам, нанести ущерб удобствам или создать препятствия для других законных видов использования морей». Скорее надо отослать читателя к обширной юридической литературе по защите окружающей среды и современным тенденциям развития международного экологического права. Сюда органично вписывается правовая позиция Канады: защищать окружающую среду в ее арктическом секторе — это и право, и обязанность Канады.

Кроме национальных законодательных актов, международных соглашений Канады, ее позиция подкрепляется также заявлениями политиков, военных, фактическими действиями по усилению государственного контроля в арктическом секторе Канады. Можно предложить следующую классификацию источников права, на которые опирается Канада в вопросе обоснования своих исключительных прав.

К первой группе относится Закон о Северо-Западных территориях (в ред. 1925 г.) и иные принятые на основе секторального подхода акты — своего рода юридический стержень дальнейших актов Канады по правовому режиму ее арктического сектора.

Во вторую группу включены специальные законы о судоходстве в арктических водах и принятые в соответствии с ними подзаконные нормативные правовые акты, а также Приказ от 10 сентября 1985 г.⁵, установивший прямые исходные линии по периметру Канадского Арктического архипелага.

К третьей (международно-правовой) группе оснований относятся международные договоры Канады, в которых содержится упоминание об исключительных правах Канады в ее арктическом секторе, например:

Соглашение между Правительством Канады и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в Арктике 1988 г.⁶;

⁴ Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г. Международное морское право. М., 2003. С. 212–213, 217.

⁵ Territorial Sea Geographical Coordinates (Area 7) Order, S.O.R./85–872 // Canada Gazette. Part II. Vol. 119. № 20, at 3996 (10 Sept. 1985).

⁶ Canada Treaty Series 1988/29. Ottawa, 1989.

Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество 1995 г.⁷

В действующей редакции Закона о Северо-Западных территориях термином «территории» обозначена «вся часть Канады севернее 60-й параллели северной широты» (англ. «Territories — means the Northwest Territories, which comprise all that part of Canada north of the sixtieth parallel of north latitude»). Толкование такой формулировки позволяет допустить распространение предусмотренной данным Законом юрисдикции Канады вплоть до Северного полюса⁸.

Представляется, это не юридические пробы, а продуманная, грамотно сформулированная воля канадского законодателя. Так, например, Законе об определении границ избирательных участков 1985 г. (Electoral Boundaries Readjustment Act) подтверждается актуальность формулировки Закона о Северо-Западных территориях посредством ссылки на нее (ст. 30)⁹.

Далее, в соответствии со статьей 16 Закона о Северо-Западных территориях (в ред. 1925 г.) специальный уполномоченный в Совете вправе принимать постановления о лицензировании любого бизнеса, торговли, промышленности (в целях получения доходов государством), а также выдавать лицензии и разрешения ученым и исследователям на допуск в Территории или любую их часть и при этом определять условия для получения таких лицензий и разрешений. Среди других полномочий — постановления по вопросам осуществления правосудия и сохранения Северо-Западного заповедника. Статья 60 предусматривает ответственность «любого лица, нарушившего любое предписание» Закона или подзаконных нормативных правовых актов, в виде штрафа и (или) тюремного заключения.

В соответствии с Законом о Северо-Западном заповеднике 1906 г. (Northwest Game Act)¹⁰ в 1925 г. был создан охотничий Заповедник Арктических островов¹¹. Создание заповедника имело целью подтвердить уже существовавшую юрисдикцию Канады в арктическом секторе. Такой вывод можно сделать, проанализировав комментарии министров и иных должностных лиц¹²: «Мы спокойно и скромно пытаемся сохранить наше территориальное право... Мы должны защитить коренное население», — отмечает министр внутренних дел Канады К. Стюарт.

«Создание этого Заповедника и его появление на наших картах... служит для уведомления

всего мира, что район между 60-м и 141-м меридианами, прямо до Полюса, находится во владении и занят Канадой», — пишет специальный уполномоченный по Северо-Западным территориям и Юкону О.С. Финни.

Этот заповедник «должен доказать утверждение нашего суверенитета на Севере», — говорит заместитель министра иностранных дел О.Д. Скелтон, который указал на национальное законодательство как одну из предпосылок возникновения государственного суверенитета («Aside from its immediate purpose, this Preserve should prove of distinct value as an assertion of our sovereignty in the North, and it is all the more valuable because apparently arising as a normal active police administration»).

Два указа (order-in-council, т.е. правительственных распоряжения, не требующих рассмотрения их парламентом) от 19 июля 1926 г. и от 15 мая 1929 г. установили границы заповедника в соответствии с границами арктического сектора. Соответственно это распространило действие национального регулирования в том числе и на морские пространства. В Заповеднике Арктических островов запрещались охота, установка капканов, торговля (за исключением деятельности коренного населения). Запрещался допуск любых организаций и посторонних лиц («corporations or newcomers»). Разрешение могло выдаваться специальным уполномоченным по Северо-Западным территориям; специально оговаривалось, что цель деятельности не могла быть несовместимой с интересами коренного населения заповедника.

Национальное законодательство Канады, устанавливающее особый правовой режим арктического сектора, «подкрепляется» юридической аккуратностью и на уровне международных договоров. Например, в подписанном 5 октября 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:

⁷ СЗ РФ. 1997. № 25. Ст. 2805.

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

⁹ R.S., 1985. С. E-3 (с изм. и доп.: R.S., 1985, с. E-3, s. 30; 1993, с. 28, s. 78; 1998, с. 15, s. 25.).

¹⁰ R.S.C. 1906. С. 151.

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

¹² Цит. по: Constance D. Hunt. The Development and Decline of Northern Conservation Reserves // Arctic Land Use Issues. Nov. 1976.¹³ Вьелгжинин А.Н. Правовой режим недр дна Северного Ледовитого океана // Нефть, Газ и Право. 2006. № 1. С. 41.



«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» (ст. 3).

В данном случае подобная юридическая техника полностью соответствует проводимой Канадой в целях защиты своих интересов политике: воздерживаясь от прямого провозглашения суверенитета над всем канадским сектором, Канада аккуратно избегает действий, свидетельствующих об отказе от «подразумеваемых» границ арктического сектора, обозначенных на всех официальных картах в качестве государственных. В таком правовом поле иностранному государству «недозволительно начинать, к примеру, разведку минеральных ресурсов без разрешения Канады в ее арктическом секторе, хотя бы и у Северного полюса»¹³.

Представляется, в интересах России целесообразно учитывать канадский опыт отстаивания прав на целевую юрисдикцию в арктическом секторе, границы которого были обозначены постановлением Президиума ЦИК СССР 1926 г. Если исходить из того, что интернационализация высокоширотных районов в Российском арктическом секторе за 200-мильным пределом не отвечает национальным интересам, следует признать, что правовой режим Северного Ледовитого океана не должен приравниваться к режиму любого иного района Мирового океана, равно как

...в интересах России целесообразно учитывать канадский опыт отстаивания прав на целевую юрисдикцию в арктическом секторе, границы которого были обозначены постановлением Президиума ЦИК СССР 1926 г.

не должна завываться оценка Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в ряду источников международного права, применимых к Арктике.

В связи с этим уместно говорить о желательности большей осмотрительности и аккуратности со стороны законодательной и исполнительной власти в вопросах, связанных с пределами национальных природоресурсных притязаний в Арктике.

Так, например, в Федеральном законе от 26 февраля 1997 г. № 42-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество» предусмотрена оговорка, которая отражает подход к интернационализации Арктики, а не исторические права России и Канады в Арктике: «Российская Федерация заявляет, что Соглашение ... не затрагивает

определение компетенции прибрежного государства в пределах морских пространств, прилегающих к его территориальному морю, которая регулируется в соответствии с Конвенцией

Организации Объединенных Наций по морскому праву»¹⁴. Хотя, если исходить из стремления сохранить секторальные границы постановления 1926 г., еще раз подтвердить интересы в Арктике, оптимальным решением была бы, напротив, не такая оговорка к Соглашению с Канадой, а консолидация с позицией Канады, выработка единой правовой позиции на уровне двусторонних договоренностей.

Приведем другой пример. В 2002–2003 гг. МПР и МИД России подготовили и представили в ООН заявку России на внешнюю границу континентального шельфа, согласно которой часть дна в арктическом секторе должна была стать международным районом морского дна. На заседании «круглого стола» в 2005 г. в Совете Федерации профессор С.А. Гуреев критиковал факт подачи заявки, обосновав юридическую неоптимальность и ошибочность ведомственной инициативы с точки зрения стратегических интересов России. Эта критика была поддержана и заместителем председателя Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации профессором Г.К. Войтоловским¹⁵.

(Продолжение следует).

¹³ Вылегжанин А.Н. Правовой режим недр дна Северного Ледовитого океана // Нефть, Газ и Право. 2006. № 1. С. 41.

¹⁴ СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1025.

¹⁵ См. подробнее: Гуреев С.А., Буник И.В. О необходимости подтверждения и правового закрепления исключительных прав России в Арктике // Морская деятельность Российской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения / Под ред. В.А. Попова. М., 2005. С. 162–163; Войтоловский Г.К. Теория и практика морской деятельности. Вып. 5. М., 2005. С. 222.