ГРАЖДАНСКОЕ, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ, СЕМЕЙНОЕ ПРАВО, МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО И НАЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В АРКТИКЕ (СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

КУРБАНОВ Рашад Афатович, заведующий центром правовых проблем интеграции и международного сотрудничества Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заведующий кафедрой гражданского права и процесса Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: mos-ssp@mail.ru

Интерес к Арктике в последнее время проявляют не только восемь арктических стран, но и другие страны Европы, Азии, Америки претендуют на присутствие в этом регионе, причем даже те, которые очень трудно назвать приполярными. Например, о готовности к разработке месторождений на арктическом шельфе заявили Германия, Япония, Индия, Южная Корея, Китай, Бразилия и еще около 20 стран. Кроме того, Китай, Индия, Сингапур и некоторые другие страны уже разрабатывают стратегии для использования Северного морского пути в Арктике. Следует отметить, что на конституционном уровне все арктические страны по-разному (как непосредственно, так и косвенно) регулируют вопросы, связанные с Арктикой. В частности, положения о правах коренных народов имеются в большинстве конституций и в равной степени применимы к Арктике, количество коренных народов которой составляет около 400 тысяч человек. Кроме того, на национальном уровне в каждой из стран Арктики приняты такие базовые программы, как «Арктические документы» или специальное законодательство «Арктика» (за исключением Финляндии и Швеции). В статье проанализированы основные программные и правовые документы, регулирующие этот сектор в приарктических странах, рассмотрены вопросы формирования оптимального баланса между национальным и международным правовым регулированием в определении правового режима в Арктическом регионе.

Ключевые слова: Арктика, законодательство, приарктические государства, региональная организация, Арктический совет, Совет Баренцева / Евроарктического региона, Киркенесская декларация, коренные народы, экология, конституция.

ISSUES OF INTERNATIONAL-LEGAL AND NATIONAL-LEGAL REGULATION IN THE ARCTIC (COMPARATIVE LAW ANALYSIS)

R. A. KURBANOV, head of the centre of the legal problems of the integration and international cooperation at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, head of the department for civil law and procedure of the Plekhanov Russian University of Economics, doctor of legal sciences, professor, honored lawyer of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: mos-ssp@mail.ru

It is not only the eight Arctic countries who have been recently showing their interest in the Arctic areas. Other countries in Europe, Asia, and America claim their presence in the Arctic, even those who are geographically located in a different hemisphere and could hardly be called circumpolar. For example, Germany, Japan, India, South Korea, China, Brazil and about 20 other countries have declared their determination to develop fields in the Arctic shelf areas. Moreover, China, India, Singapore and some other countries have already been developing strategies to use the Northern Sea Route in the Arctic. It is necessary to note that at the constitutional level all Arctic countries regulate issues related to the Arctic in different ways (both directly and indirectly). In particular, most of the constitutions contain provisions on the rights of indigenous peoples which are equally applicable to the Arctic region, as the number of indigenous peoples in the Arctic amounts to about 400 000 people. Besides, at the national level all Arctic countries have basic programs like "Arctic Documents" or a special "Arctic legislation" (except for Finland and Sweden). In this study we analyze the main basic program documents and legal regulations governing this sector in the Arctic countries, define optimal balance between the national and international legal regulation in determining the legal regime in the Arctic region.

Keywords: the Arctic, legislation, Arctic states, regional organizations, Arctic Council, Barents/Euro-Arctic Council, Kirkenes Declaration, indigenous peoples, environment, constitution.

DOI: 10.12737/19206

Регулирование в рамках международных региональных организаций.

Арктический совет. Понимая необходимость в совместном решении общих проблем Арктики, восемь приарктических стран на региональном уровне взаимодействуют в рамках Арктического совета — международного форума, созданного в 1996 г., основная задача которого заключается в защите окружающей среды Арктики. История развития Арктического совета в качестве межправительственной организации начинается с 1991 г., когда восемь приарктических государств подписали Стратегию охраны окружающей среды Арктики (Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS), Declaration on environmental protection in the Arctic). В 1996 г. была подписана Декларация об учреждении Арктического совета (Оттавская декларация). Наконец, подписание в 2011 г. в Годхааб (Nuuk), Гренландия, первого юридически обязательного документа стало следующей (и завершающей) стадией по развитию его правового статуса — Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике (the Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic (the Arctic Search and Rescue Agreement)).

Компетенция Арктического совета также включает вопросы, касающиеся так называемого «процесса Рованиеми» по международному сотрудничеству в рамках стратегии охраны окружающей среды в Арктике.

В состав Арктического совета входят Россия, Канада, США, Дания, Норвегия, Исландия, Швеция и Финляндия. Таким образом, из государств, которые занимает территорию за полярным кругом, только Великобритания не входит в Арктический Совет. За исключением национальных государств как членов, Арктический совет также включает в качестве Постоянных участников (constant participants) организации коренных народов Севера.

Среди суверенных государств только арктические государства могут быть членами Арктического совета. Решения Арктического совета единодушно оцениваются исследователями как акты мягкого права¹. Арктический совет не может принимать юридически обязывающие документы международного правового характера.

В настоящее время 12 неарктических государств (Китай, Франция, Германия, Индия, Италия, Япония, Южная Корея, Нидерланды, Польша, Великобритания, Сингапур и Испания) и ряд межправительственных и межпарламентских организаций имеют статус наблюдателя в Арктическом совете².

¹ См.: *Young Oran R.* If an Arctic Ocean Treaty is Not the Solution, What is the Alternative? // *Polar Record*. 2011. Vol. 47. Iss. 4. P. 327, 331; *Sands P.* et al. *Principles of International Environmental Law*. 3rd ed. Cambridge, 2012. P. 597.

² Список наблюдателей в Арктическом совете включает следующие организации: Международный союз арктических

В перспективе — принятие Полярного кодекса (Международного кодекса безопасности для судов, осуществляющих плавание в полярных водах).

Арктическим советом не рассматриваются вопросы об установлении границ континентального шельфа прибрежных арктических государств и иные вопросы.

Совет Баренцева/Евроарктического региона. В 1993 г. в целях устойчивого развития региона и «придания нового импульса существующему уровню сотрудничества и созданию перспектив для новых инициатив и предложений» Финляндией, Норвегией, Россией и Швецией был учрежден Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР). Позднее к СБЕР присоединились Дания, Исландия и Европейская Комиссия, правовой статус которых близок к статусу наблюдателей.

Несмотря на заявленные цели в рамках данного форума в Декларации о сотрудничестве в Баренцевом/Евроарктическом регионе 1993 г. (Киркенесская декларация) особо подчеркивается преимущественно «природоохранная» ориентация СБЕР³ и необходимость соблюдения Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. (Конвенция Эспо). В сфере экономического сотрудничества страны СБЕР ориентированы в основном на реализацию совместных проектов.

Таким образом, можно говорить о том, что в настоящее время на субрегиональном уровне нет площадки, на которой возможно было бы комплексно решать проблемы Арктики.

Регулирование вопросов на конституционном уровне. Следует отметить, что на конституционном уровне арктические страны различным образом (как прямо, так и косвенно) регламентируют вопросы, связанные с Арктикой. В частности, положения о правах коренных народов имеют место в большинстве конституций и в равной степени применимы к Арктическому региону, так как численность коренных народов Арктики составляет порядка 400 тыс. человек.

парламентариев по охране природы (the Arctic Parliamentarians International Union for Conservation of Nature), Федерация Международного Красного Креста (the International Red Cross Federation), Северный Совет (the Nordic Council), Северный Форум (the Northern Forum), Программа развития Организации Объединенных Наций, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Ассоциация оленеводов мира (the Association of World Reindeer Herders), Университет Арктики (UArctic), Всемирный фонд дикой природы по программе Арктической природы (the World Wide Fund for Nature-Arctic Programme).

³ Более подробно по данному вопросу см.: *Фокин Ю. Е., Смирнов А. И.* Киркенесская декларация о сотрудничестве в Баренцевом/Евроарктическом регионе: взгляд из России 20 лет спустя. М., 2012.

Так, в соответствии с Конституцией *Исландии* Президент только с согласия Альтинга уполномочен заключать международные договоры, которые содержат отказ от прав на территорию или установление сервитута на территорию или на территориальные воды или предполагают изменение Конституции (ст. 21 Конституции).

Конституция *Норвегии* (ст. 108) гарантирует сохранение и развитие языка коренных народов.

Согласно Конституции *Финляндии* (ст. 17) коренные народы имеют право на сохранение и развитие своего языка и культуры, а также наделены правом обращаться в суды и другие органы на их родном языке либо на финском или шведском и получить официальные документы на этом языке.

Конституция *Дании* в отношении рассматриваемых вопросов ограничена нормой о принятии специального закона, устанавливающего правила проведения референдумов на Фарерских островах и в Гренландии.

Основной закон *Канады* в большем объеме регламентирует права коренных народов. В частности, в соответствии со ст. 25 гарантированные права и свободы не могут толковаться образом, посягающим или умаляющим исконные, вытекающие из договоров, или другие права или свободы коренных народов Канады, в частности на: а) какие-либо права или свободы, признаваемые Королевской прокламацией от 7 октября 1763 г.; б) какие-либо права или свободы, существующие в настоящее время на основе соглашений об урегулировании претензий по земельным вопросам или таким образом приобретенные. На основании ст. 35 Конституции Канады признаются и подтверждаются также существующие исконные или вытекающие из договоров права коренных народов Канады.

Конституция России устанавливает основы владения и пользования природными ресурсами, правовой режим территории и континентального шельфа и основы правового положения населения Арктики.

Согласно ст. 9 Конституции РФ природные ресурсы используются и охраняются в России в качестве основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и при этом могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. При этом согласно ч. 2 ст. 36 Конституции права собственников природных ресурсов осуществляются свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц⁴.

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ устанавливается приоритет международных договоров России над национальным законом, и они включаются (на-

ряду с общепризнанными принципами международного права) в правовую систему РФ. Недостаток данных положений Конституции РФ для полноценного влияния российского права на нормы международного права отмечает Т. Я. Хабриева, в частности указывая на то, что «Конституция РФ не содержит требования приоритетности универсальных (глобальных) и вторичности региональных международно-правовых норм... что препятствует полноценной реализации вышеуказанных положений»⁵.

Согласно ст. 67 Конституции РФ территория России состоит из территорий субъектов РФ, внутренних вод и территориального моря, а также воздушного пространства над ними, но при этом не включает в себя континентальный шельф, на котором Россия обладает лишь юрисдикцией. Как отмечает Т. Я. Хабриева, в отличие от государственного суверенитета Российской Федерации, который распространяется на государственную территорию РФ, в отношении континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на этих территориях⁶.

На уровне отраслевого законодательства это отразилось в дискуссии. А. И. Перчик указал на проблему распространения норм Закона РФ «О недрах» на отношения, возникающие по поводу использования недр исключительной экономической зоны Российской Федерации, отметив, что из текста данного Закона не следует ответ на вопрос о том, «является ли деятельность в исключительной экономической зоне предметом горного законодательства или же она покрывается регулированием правоотношений на континентальном шельфе»⁷.

Россия, согласно ст. 69 Конституции РФ, гарантировала права коренных малочисленных народов согласно ратифицированным Россией международным договорам: «Сохраняя приверженность известному принципу международного права о праве народов на самоопределение, Конституция рассматривает его не как безусловное самоопределение народов, а как самоопределение в рамках существующего федеративного государства»⁸.

Статьи 71—73 Конституции РФ разграничили полномочия Российской Федерации и ее субъектов на полномочия, находящиеся в исключительном ведении России, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов и, наконец, на полномочия,

⁵ Хабриева Т. Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6. С. 25—30.

⁶ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд. / под ред. В. Д. Зорькина. М., 2011.

⁷ Перчик А. И. Горное право. М., 2002. С. 25.

⁸ Хабриева Т. Я. Доктринальное значение российской Конституции // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 34—38.

⁴ См.: Курбанов Р. А. Правовое регулирование иностранных инвестиций в нефтяной и газовой промышленности М., 2012. С. 17.

находящиеся в ведении субъектов РФ, по «остаточному» принципу⁹.

Основные национальные программные акты (документы). На национальном уровне в каждой из арктических стран действуют основные программные «арктические документы». Однако принятые на различных уровнях арктическими странами программные документы, определяющие общую политику стран в отношении арктического региона, свидетельствуют о неоднозначном подходе к его развитию, в том числе и к решению совместных региональных проблем.

Так, в *Исландии* таким документом является Резолюция Парламента Исландии о политике в Арктике 2011 г., в соответствии с которой Исландия нацелена на проведение всеобъемлющей политики по проблемам Арктики, направленной на обеспечение ее интересов в различных сферах: защиты окружающей среды, навигации, социального развития и укрепления сотрудничества с иными странами в регионе. Ссылаясь на географическое расположение, Исландия претендует на северные территории и морские районы. Вместе с тем в документе отмечено, что в вопросах экологии, политики, экономики и безопасности секторальный раздел территории Арктики недопустим. Кроме того, Исландия выступает против милитаризации в регионе и планирует в сотрудничестве с иными странами направить все усилия на защиту экосистемы, на проведение исследований, наблюдений, организации поисковых и спасательных операций, социальное благосостояние и на устойчивое использование природных ресурсов.

При этом в Резолюции особо подчеркнуто, что расположенная за Полярным кругом Исландия в большей степени по сравнению с иными странами Арктики зависима от ресурсов арктического региона (рыболовства, туризма и энергоснабжения). Этим обусловлено жизненно важное значение закрепления позиций Исландии как арктического государства.

В 2011 г. другим арктическим государством — *Швецией* — была принята Стратегия действий в Арктическом регионе, являющаяся первым комплексным документом по проблемам Арктики. В стратегии отмечена остро стоящая проблема изменения климата, также в документе прямо указано на появление новых возможностей, которые должны позволить Швеции усилить влияние в регионе.

Швеция содействует экономически, социально и экологически устойчивому развитию в Арктическом регионе. При этом обязуется снизить выбросы парникового газа. Швеция также намерена сохранить Арктику как регион с низким уровнем противостояния в вопросах безопасности и в связи с этим заявляет о не-

обходимости усиления сотрудничества стран в рамках Арктического совета и СБЕР.

В вопросах экономического развития Швеция выступает за устранение технических барьеров в торговле в рамках всего региона. При этом отмечено, что добыча газа, нефти и иных природных ресурсов должна осуществляться в рамках устойчивого социального, экономического и экологического развития. Стратегия предусматривает принятие специальных мер, направленных на предупреждение негативных последствий изменения климата, защиты окружающей среды и прогнозируемое увеличение объемов используемых природных ресурсов.

В рамках дальнейшей политики в арктическом регионе Швеция планирует привлекать инвестиции Европейского Союза. В настоящее время страна проводит в Арктике широкомасштабные разработки месторождений и добычу руды, минералов, недргоценных металлов, железа, развивает лесоперерабатывающую промышленность и рыболовство, а также морской транспорт. Достаточно давно ведутся исследования в области климатических изменений в регионе.

Основным программным документом в области исследования и развития Арктики в *Норвегии* является принятая в 2014 г. Арктическая стратегия Норвегии. Норвегия настаивает на ведущей роли в регионе, определяя следующие приоритетные направления в его развитии:

- международное сотрудничество, в рамках которого планируется развитие приграничного сотрудничества и укрепление межгосударственных связей в рамках региональных организаций;

- развитие бизнес-сектора, основанного на наукоемких технологиях;

- развитие инфраструктуры и готовность к чрезвычайным ситуациям;

- охрана окружающей среды.

При этом Норвегия привержена идее дальнейшего развития сотрудничества в Арктике в рамках Арктического совета и приветствует активное участие в его работе коренных народов Арктики.

Стратегия Норвегии интересна прежде всего тем, что в отличие от программных документов иных арктических стран, она предполагает не только освоение и развитие социального и экономического пространства в регионе, но и идеологического, основанного на научном потенциале: «Используя ведущие позиции в науке, Норвегия должна показывать путь вперед».

Стратегия *Финляндии* для Арктического региона, принятая в 2013 г., предусматривает масштабную систему целей и задач развития, в качестве основных целей называет создание нового потенциала и коммерческое использование природных ресурсов Арктики, в связи с чем планирует взять на себя ключевую роль в развитии арктического региона при участии ЕС и на основе двусторонних соглашений. В Стратегии определены меры, направленные на вы-

⁹ См.: Kurbanov R. The Recent Changes to the Legal Regime of the Foreign Investments in the Fuel and Energy Sector of Russia // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Vol. 6. No. 5. P. 79.

явление новых возможностей бизнеса, в том числе в энергетическом секторе, и коммерциализацию научных исследований Арктики. На основе устойчивого и эффективного управления Финляндия намерена использовать возобновляемые природные ресурсы, осуществлять добычу полезных ископаемых, активно развивать транспортную систему и т. д.

Немаловажное значение придается также вопросам поддержания стабильности и безопасности в Арктическом регионе, для чего планируется наращивать потенциал межгосударственного сотрудничества в рамках различных международных форумов, разрабатывать эффективные совместные программы оборонного характера, в том числе обеспечения безопасного арктического судоходства и т. д.

Вместе с тем особое внимание в Стратегии уделено природоохранной деятельности. В целях защиты окружающей среды арктического региона и сохранения его биоразнообразия планируется поддерживать международные проекты по сокращению выброса загрязняющих веществ, развивать сеть арктических заповедников и т. д. Для достижения поставленных целей в Лапландии функционирует ряд центров биологических исследований, в которых изучаются вопросы экологии арктического региона.

Правительство Дании по согласованию с органами самоуправления Гренландии и Фарерских островов в августе 2011 г. одобрило Стратегию Королевства Дания в Арктике на 2011—2020 гг., в которой сформулировало свои долгосрочные цели и задачи в Арктике. Такой трехсторонний формат датской Стратегии связан со значительным уровнем самостоятельности Гренландии и Фарерских островов в решении многих вопросов, в том числе касающихся разведки и разработки минеральных ресурсов. Одна из задач документа состоит в том, чтобы зафиксировать общие цели и обеспечить скоординированность действий всех трех субъектов Королевства. В качестве основных механизмов реализации Стратегии называются создание трехстороннего руководящего комитета и совместная разработка мер в сферах внешней политики и политики безопасности применительно к Арктике.

Основной вектор датской арктической стратегии — Гренландия, обеспечение ее экономического роста, защита экологии острова и прилегающих вод, содействие социально-экономическому развитию коренного населения, а также привлечение иностранных инвесторов с целью использования коммерческого и экономического потенциала региона.

Стратегия установила ряд приоритетных задач: использование норм международного права, повышение безопасности судоходства, осуществление суверенных прав с помощью тесного международного сотрудничества, которое должно быть нацелено на поиск глобальных решений для глобальных вызовов, расширение регионального сотрудничества и обеспечение национальных интересов. Используя обшир-

ные знания о последствиях изменения климата, планируется уделять особое внимание защите природной среды и биоразнообразия Арктики. В Стратегии в качестве приоритетной цели объявлено достижение роста и развития посредством:

- применения наивысших стандартов при разработке месторождений;

- использования возобновляемых источников энергии;

- равномерной эксплуатации биоресурсов;

- активного вовлечения в международную торговлю.

Поставленных в Стратегии целей Дания намерена добиваться более тесным взаимодействием с Гренландией и Фарерскими островами, главным образом через активное продвижение своих позиций в международных организациях.

В Северной стратегии Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее, принятой в 2009 г., подчеркнуто, что Арктика является неотъемлемой частью идентичности Канады, в связи с чем одним из приоритетных направлений государства заявлено всестороннее развитие арктического региона, в котором Канада также претендует на роль лидера.

В Стратегии определены четыре основных направления государственной политики Канады в Арктике: защита суверенитета Канады в арктическом секторе;

- обеспечение социально-экономического развития;
- защита окружающей среды и адаптация к изменениям климата;

- развитие самоуправления, хозяйственной и политической активности северных территорий как части политики по освоению Севера и самоорганизации местных народностей.

В отличие от ряда арктических стран Канада в регионе наращивает военный потенциал. Несмотря на то что в Арктике нет постоянного военного присутствия, названная Стратегия обязывает вооруженные силы демонстрировать свое видимое присутствие в регионе и быть способными контролировать и защищать арктическую территорию.

Одним из программных документов, отражающих общую политику США в арктическом регионе, являлась принятая в 2009 г. Президентская директива о национальной безопасности (заменила Директиву 1994 г.), в рамках которой основным приоритетом определена свобода открытого моря.

Политика США в арктическом регионе была основана на решении следующих задач:

- обеспечение национальной безопасности страны в регионе (противоракетная оборона, развертывание морских и воздушных систем и т. д.);

- защита окружающей среды и сохранение биоразнообразия;

- обеспечение экологически устойчивого управления природными ресурсами и экономического развития;

укрепление межгосударственного сотрудничества арктических стран;

привлечение общин коренных народов к принятию решений, касающихся их интересов;

мониторинг и исследование экологических проблем.

Национальная стратегия Арктического региона, принятая в 2013 г., изменила приоритеты политики Америки в данном регионе. Определены три основных направления:

защита интересов национальной безопасности (приоритетной задачей в данном направлении является защита американского народа, суверенной территории, природных ресурсов и иных интересов);

ответственное управление (обеспечение свободного потока ресурсов и торговли; защита окружающей среды; обеспечение прав коренных народов; проведение научных исследований);

укрепление международного сотрудничества (которое, прежде всего, будет направлено на совместные исследования и заимствование положительного опыта в области добычи энергоресурсов).

Кроме того, США выразили намерение присоединиться к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Таким образом, стратегии семи зарубежных стран арктического региона по большей части схожи в следующих областях:

деятельность в области изменения климата и защиты окружающей среды;

сохранение биоразнообразия Арктики;

социально-экономическое развитие региона;

осуществление ответственного управления ресурсами Арктического региона;

научные исследования, которые задают стратегический вектор каждого из государств;

тесное сотрудничество по разработке плана действий по оперативному реагированию в случаях чрезвычайных ситуаций;

инфраструктурное развитие Арктики;

сохранение Арктики в качестве зоны мира и низкой политической напряженности;

укрепление международного сотрудничества и регулирование вопросов с помощью норм международного права и положений Конвенции ООН по морскому праву.

В России принят аналогичный документ — Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969)

В данном документе определены главные цели, основные задачи, стратегические приоритеты и механизмы реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике, а также система мер стратегического планирования социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности России.

Этим документом очерчены основы национальных интересов России в Арктике, цели и стратегические приоритеты, определены задачи и меры по реализации государственной политики России на территории Арктики, механизмы ее реализации.

Сравнительно недавно, 31 марта 2015 г., вступило в юридическую силу Положение о Государственной комиссии по вопросам развития Арктики (утв. постановлением Правительства РФ от 14 марта 2015 г. № 228).

Согласно постановлению Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 29 апреля 2014 г. № 185-СФ при Совете Федерации создан Экспертный совет по Арктике и Антарктике.

В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 23 апреля 2015 г. № 721-р подписан рамочный план сотрудничества в сфере предупреждения загрязнения морских районов Арктики нефтью в результате нефтегазовой деятельности и судоходства.

Кроме того, Россия является участником Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., стороной Международной конвенции по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г., Международной конвенции относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью 1969 г.

Наконец, Россия подписала Декларацию об утверждении Арктического совета 1996 г., и позднее Нуукскую декларацию Седьмой Министерской сессии Арктического совета 2011 г.

Законодательное обеспечение развития Арктики на национальном уровне. Следует отметить, что не во всех арктических странах действует специальное «арктическое» законодательство. Таких актов нет в правовых системах *Финляндии* и *Швеции*.

В России отношения, складывающиеся в связи с охраной и использованием территории, природных объектов и природных ресурсов Арктики, регулируются нормами законодательства РФ о недрах, континентальном шельфе, земельного, водного и лесного законодательства, законодательства о правовом положении коренных малочисленных народов Крайнего Севера, а также законодательства о торговом мореплавании.

Так, Кодекс торгового мореплавания РФ содержит положения, посвященные эксплуатации Северного морского пути¹⁰.

Закон РФ «О недрах» содержит специальные нормы о континентальном шельфе (однако специальные нормы Федерального закона «О континентальном шельфе» имеют приоритет над его положениями). Кроме того, его новая редакция предусматривает возможность предоставления участков недр для целей геологического изучения на срок до 7 лет, ес-

¹⁰ См.: Kurbanov R. Op. cit.

ли эти участки расположены на территории Республики Саха (Якутия), Камчатского края, Красноярского края, Хабаровского края, Иркутской области, Магаданской области, Сахалинской области, Ненецкого автономного округа, Чукотского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа. Все перечисленные субъекты РФ (кроме Сахалинской области) примыкают к Арктике.

Вместе с тем Россия не имеет отдельного арктического законодательства. В доктрине и публикациях неоднократно озвучивались предложения «заняться российским законодательством»¹¹. В частности, выдвигались предложения по разработке и принятию законов, которые позволят обеспечить защиту арктических интересов России. По приводимым данным в Российской Федерации в общей сложности действуют более 500 нормативных правовых актов, около 10% которых приняты в период существования СССР¹². Вместе с тем возможность формирования такого законодательства прямо предусмотрена Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов», который содержит рубрику 200.040.070 «Правовой режим Арктики».

Учитывая географическое расположение *Исландии*, ее национальное законодательство так или иначе регламентирует различные аспекты развития арктического региона. Вместе с тем наибольшее значение имеют План «Исландия-2020», в котором затрагиваются вопросы о Центральном Северном форуме и разработке его стратегии, а также Закон об охране природы 1999 г.

В *Норвегии* действуют Закон об окружающей среде на Шпицбергене 2001 г., Закон о Шпицбергене 1925 г., Закон о взрывчатых товарах (на Шпицбергене) 2013 г., Закон о легковоспламеняющихся грузах, жидкостях и газах под давлением (на Шпицбергене) 1975 г., Закон о страховании рабочих от несчастных случаев 2006 г.

В *Дании* действуют специальные акты о Фарерских островах и Гренландии: Закон о самоуправлении в Гренландии 2009 г., Закон о самоуправлении Фарерских островов 1948 г., Закон о присоединении Фарерских островов 2005 г., Закон о заключении соглашений в рамках международного права со стороны Правительства Фарерских островов 2005 г.

В числе действующих в *Канаде* основных актов следует назвать Закон о предотвращении загрязнения пространств арктических вод, примыкающих к континенту и островам Канадской Арктики 1985 г. (признается, что Канада преисполнена решимости выполнить свое обязательство по обеспечению разведки и разработки природных ресурсов Канадской Арктики, осу-

ществлять судоходство в арктических водах, примыкающих к континенту и островам Канадской Арктики, таким образом, который учитывает ответственность Канады за благосостояние инуитов и других обитателей Канадской Арктики и необходимость сохранения особого экологического равновесия, существующего в настоящее время в водных, ледяных и сухопутных районах Канадской Арктики). Вопросы защиты окружающей среды арктического региона затрагиваются также в Законе по охране окружающей среды 1999 г.

В *США* также был принят и действует в настоящее время ряд актов, касающихся Арктики. В числе наиболее значимых следует назвать Военно-морской план развития Арктики ВМС США 2009 г., Закон США о научных исследованиях и политике в Арктике 1984 г., а также Дорожную карту для ВМС США на 2014—2030 гг., которая содержит хронологический перечень мероприятий ВМС, стратегических целей и ожидаемых результатов для Арктики.

Исходя из вышеизложенного следует подвести следующие итоги.

Арктический совет в настоящее время является единственной международной региональной организацией, где представлены все арктические государства. Следует отметить тот факт, что в национальных стратегиях всех вышеупомянутых стран основополагающей целью признается содействие по укреплению Арктического совета в качестве политической структуры по вопросам сотрудничества в Арктике, в котором представлены интересы как государств-членов, так и организаций коренных народов Севера. В то же время, несмотря на существование общих структур в рамках Арктического совета, исследователи отмечают «отсутствие единого голоса (позиции) Арктики»¹³, что логично, принимая во внимание что Арктический совет включает государства с различными правовыми и политическими системами¹⁴.

Необходимо также учитывать, что за последнее время интерес к арктическим территориям проявля-

¹³ *Stokke O. S.* Protecting the Arctic Environment: The Interplay of Global and Regional Regimes // *Yearbook of Polar Law*. 2009. No. 1.

¹⁴ Норвегия является членом Европейского экономического сообщества, но не входит в Европейский Союз. Исландия не является членом ни того, ни другого регионального объединения. Дания, Швеция и Финляндия являются полноправными членами Европейского Союза. Принципиальное отличие правовой системы скандинавских государств от континентальной правовой системы и от правовых систем стран «общего права» настолько очевидно, что ряд исследователей утверждают о существовании отдельной скандинавской правовой системы. См., например: *Саидов А. Х.* Сравнительное правоведение / под ред. *В. А. Туманова*. М., 2003; *Zweigert K., Kötz H.* An Introduction to Comparative Law Translation from the German Original: Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts by *T. Weir*. 3rd ed. Oxford, 1998. P. 117.

¹¹ *Медведев Ю.* Законом по-белому. Как России защитить свои интересы в Арктике. Интервью вице-президента РАН Хабриевой Т. Я. // Российская газета. 2015. 21 янв.

¹² Там же.

ют не только восемь арктических стран. На свое присутствие в Арктике претендуют иные страны Европы, Азии, Америки, даже те, которые географически расположены в ином полушарии и которые очень сложно назвать приполярными. Так, например, о готовности разрабатывать месторождения в районах арктического шельфа заявили Германия, Япония, Индия, Южная Корея, Китай, Бразилия и еще порядка 20 стран. Более того, Китай, Индия, Сингапур и ряд иных стран уже разрабатывают арктические стратегии по использованию Северного морского пути. Количественный рост числа государств, пользующихся статусом наблюдателя в Арктическом совете, является показателем растущих экономических интересов этих государств в Арктике. Народная Республика Китай открыто заявила о существовании проекта по разработке месторождений полезных ископаемых на территории Гренландии¹⁵.

США и Китай в качестве главных «производителей парникового эффекта» юридически связаны с Арктическим советом, а Соединенные Штаты имеют явную перспективу занять место председательствующего государства в нем¹⁶.

Для решения всех этих вопросов ряд юристов-международников предлагают разработать на основе Арктического совета классическую международную организацию, основанную на международном договоре, юридически обязательном для государств-участников. Так, Донат Фаранд предлагает создать *международную организацию на основе существующих структур Арктического совета*¹⁷.

Довольно популярно мнение, что арктические территории должны иметь юридический статус, аналогичный территории Антарктиды. Этому взгляду придерживается Линда Ноулан, когда отмечает необходимость «формализации Арктического совета», подписав международный договор «...который в качестве модели возьмет за основу Мадридский протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1998 г.» и будет содержать принципы и правовые обязательства, соответствующие фактическим сложившимся отношениям в Арктике¹⁸. Европарламент также поддерживает «Антарктическую модель», предлагая использование этой модели в отношениях Арктики “*mutatis mutandis*”¹⁹.

¹⁵ См.: Outsiders in the Arctic: The Roar of Ice Cracking // The Economist. 2013. 2 Febr.

¹⁶ Waliul Hasanat Reforming the Arctic Council against Increasingly Climate Change Challenges in the North // Michigan State International Law Review. 2013. Vol. 22. Iss. 1. Art. 6. P. 198.

¹⁷ См.: *Pharand D.* Draft Arctic Treaty: An Arctic Region Council. Ottawa, 1991.

¹⁸ См.: *Nowlan L.* Arctic Legal Regime for Environmental Protection // IUCN ENVTL: Environmental Policy and Law Paper. 2001. No. 44. P. 60—66.

¹⁹ A Sustainable EU Policy for the High North. Parl. Eur. doc. (TA 0024) (2011).

Однако финский исследователь Тимо Койвурова, исходя из утверждения, что Договор об Антарктике не содержит элементов, необходимых для правового регулирования и подписания глобального межгосударственного соглашения по Арктике, предлагает для оптимального решения правовых проблем Арктики модель рамочного международного договора с последующим уточнением его деталей с целью формирования правового режима, наиболее отвечающего требованиям нужд человечества²⁰. Де-факто он предлагает решение на основе положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. С этой идеей не согласен норвежский исследователь Олав Шрам Стокке (Olav Schram Stokke), который отмечает, что «...это решение дает эффект только для управления морских пространств, в то время как деятельность в Арктическом совете охватывает как морские пространства, так и сушу в регионе»²¹.

Дэвид Лири также не поддерживает идею по распространению формулы международно-правового регулирования отношений по охране и использованию ресурсов Антарктики на отношения, касающиеся Арктики, так как Арктика включает в себя территории и акватории, которые «находятся в основном под национальной юрисдикцией арктических государств и есть споры о пространствах, находящихся вне национальной юрисдикции»²².

Правовой режим Арктики не может быть урегулирован путем заключения международного договора, аналогичному Договору об Антарктике от 1 декабря 1959 г., — сегодня экономическое развитие Арктики уже регулируется арктическими государствами на национальном законодательном уровне. В стратегиях Дании, Швеции, Финляндии и Канады также содержатся положения о привлечении инвестиционных возможностей частных компаний других государств, необходимых для развития региона.

Отдельные арктические государства выступают за поддержание своего суверенитета и обеспечение национальной безопасности. Так, в стратегиях Российской Федерации, Норвегии, США, Канады и Дании отражены положения о поддержке военного присутствия в регионе.

Представляется целесообразным присоединиться к предложениям по реформированию Арктического совета и созданию новой усовершенствованной системы управления, превращению его в полноценную

²⁰ См.: *Koivurova T.* Alternatives for an Arctic Treaty — Evaluation and a New Proposal // Review of European Community and International Environmental Law. 2008. P. 14, 16.

²¹ *Stokke O. S.* A Legal Regime for the Arctic? Interplay with the Law of the Sea Convention // Marine Policy. 2007. No. 31. P. 402, 407—408.

²² *Leary D. K.* Bi-polar Disorder? Is Bioprospecting an Emerging Issue for the Arctic as well as for Antarctica? // Review of European Community and International Environmental Law. 2008. P. 41, 42, 49, 54—55.

международную региональную площадку, в рамках которой возможно было бы комплексно решать все проблемы Арктики.

Несомненно реформирование Арктического совета может быть тесно связано с изменением статуса арктических территорий, в связи с чем актуальными являются также вопросы по разработке и подписанию

сторонами соответствующего международного договора, который может определить правовой режим арктической территории на международном уровне.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Koivurova T. Alternatives for an Arctic Treaty — Evaluation and a New Proposal // Review of European Community and International Environmental Law. 2008.
- Kurbanov R. The Recent Changes to the Legal Regime of the Foreign Investments in the Fuel and Energy Sector of Russia // Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Vol. 6. No. 5.
- Leary D. K. Bi-polar Disorder? Is Bioprospecting an Emerging Issue for the Arctic as well as for Antarctica? // Review of European Community and International Environmental Law. 2008.
- Nowlan L. Arctic Legal Regime for Environmental Protection // IUCN:Environmental Policy and Law Paper. 2001. No. 44.
- Outsiders in the Arctic: The Roar of Ice Cracking // The Economist. 2013. 2 Febr.
- Pharand D. Draft Arctic Treaty: An Arctic Region Council. Ottawa, 1991.
- Sands P. et al. Principles of International Environmental Law. 3rd ed. Cambridge, 2012.
- Stokke O. S. A Legal Regime for the Arctic? Interplay with the Law of the Sea Convention // Marine Policy. 2007. No. 31.
- Stokke O. S. Protecting the Arctic Environment: The Interplay of Global and Regional Regimes // Yearbook of Polar Law. 2009. No. 1.
- Waliul Hasanat Reforming the Arctic Council against Increasingly Climate Change Challenges in the North // Michigan State International Law Review. 2013. Vol. 22. Iss. 1. Art. 6.
- Young Oran R. If an Arctic Ocean Treaty is Not the Solution, What is the Alternative? // Polar Record. 2011. Vol. 47. Iss. 4.
- Zweigert K., Kötz H. An Introduction to Comparative Law Translation from the German Original: Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts by T. Weir. 3rd ed. Oxford, 1998.
- Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд. / под ред. В. Д. Зорькина. М., 2011.
- Курбанов Р. А. Правовое регулирование иностранных инвестиций в нефтяной и газовой промышленности М., 2012.
- Медведев Ю. Законом по-белому. Как России защитить свои интересы в Арктике. Интервью вице-президента РАН Хабриевой Т. Я. // Российская газета. 2015. 21 янв.
- Перчик А. И. Горное право. М., 2002.
- Саидов А. Х. Сравнительное правоведение / под ред. В. А. Туманова. М., 2003.
- Фокин Ю. Е., Смирнов А. И. Киркенесская декларация о сотрудничестве в Баренцевом/Евроарктическом регионе: взгляд из России 20 лет спустя. М., 2012.
- Хабриева Т. Я. Доктринальное значение российской Конституции // Журнал российского права. 2009. № 2.
- Хабриева Т. Я. Этапы и основные направления конституционализации современного российского законодательства // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6.