

---

---

## ЗАЩИТА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ АРКТИКИ (МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

С.Н.Чистюхина

Кафедра европейского права  
Московский государственный институт  
международных отношений (Университет) МИД России  
*просп. Вернадского, 76, Москва, Россия, 119454*

Статья посвящена международно-правовому аспекту защиты окружающей среды Арктики, международно-правовому регулированию деятельности государств в Арктике посредством норм международного права и законодательства приарктических государств и таких международных организаций, как Арктический Совет и Совет Баренцево-Евроарктического региона.

Современные нормы международного права уделяют слишком мало внимания защите окружающей среды и устойчивому развитию Арктики. К настоящему времени вред, нанесенный данному региону, его биологическому разнообразию огромен, об этом свидетельствуют многочисленные исследования ученых [13, с. 87]. Вместе с этим следует отметить, что развитие норм, направленных на защиту окружающей среды Арктики, значительно отстает от развития научных исследований, разработки полезных ископаемых и масштабов военно-стратегической деятельности в регионе.

Низкая культура освоения Арктики создает кризисную ситуацию для арктической природы и жизнедеятельности человека. Становится очевидной крайняя необходимость создания мер, направленных на более жесткое регулирование деятельности на Севере, развитие научно-исследовательских разработок, имеющих целью экологически безопасное использование его богатств и привлечение инвестиций для успешной реализации таких проектов.

*Международно-правовое регулирование деятельности государств в Арктике.* В настоящее время основным документом, регулирующим деятельность государств в море, является Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Конвенция уделяет очень мало внимания регулированию региона, имеющего столь уязвимые природные условия. Все арктические государства, за исключением Соединенных Штатов Америки, ратифицировали данную Конвенцию, предусматривающую право прибрежных государств «принимать все совместимые с Конвенцией меры, которые необходимы для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды из любого источника, используя для этой цели наилучшие практически применимые средства, имеющиеся в их распоряжении» (п. 1 ст. 194).

Конвенция достаточно детально регламентирует права государств принимать законы и другие меры, направленные на предотвращение, сокращение и сохране-

ние под контролем загрязнение морской среды. Предусматривается не только право, но и обязанность государств по защите морской среды от всевозможных видов загрязнения: из источников, находящихся на суше; вызываемое деятельностью на морском дне; захоронениями; загрязнениями с судов, а также из атмосферы.

Арктика — регион, для которого загрязнение среды представляет наибольшую опасность ввиду того, что его суровые климатические условия, характеризующиеся низкими температурами и обширными ледяными образованиями, в значительной степени тормозят процессы распада загрязняющих веществ и устранение последствий их попадания в воды Северного ледовитого океана и его окраинных морей. Поэтому во избежание неблагоприятного воздействия на экологическое равновесие и с целью предотвращения неблагоприятных последствий загрязнений разработана ст. 234 «Покрытые льдом районы».

Включение этой статьи свидетельствует о признании мировым сообществом особого статуса Арктики, региона, характеризующегося большой уязвимостью и нуждающегося в особой защите. В соответствии с условиями статьи приарктические государства имеют право вводить более строгие нормы, регулирующие деятельность в водах Арктики, основной целью которых является не ограничение судоходства, а борьба с загрязнением.

Режим «Покрытых льдом районов» ограничивается морями полярных регионов, главным образом в Северном полушарии. Статья 234 Конвенции ООН по морскому праву — «арктическая статья» [11, 25], регулирующая режим покрытых льдом регионов, — выделена в отдельный раздел с одноименным названием. Она является краеугольным камнем, на котором основана юрисдикция арктических государств в сфере регулирования деятельности в данном регионе.

«Прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдом районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его. В таких законах и правилах должным образом принимаются во внимание судоходство и защита и сохранение морской среды на основе имеющихся наиболее достоверных научных данных» (ст. 234).

Это право является односторонним для арктических государств, и включает принятие национального законодательства о предотвращении загрязнения арктической среды, устанавливающего контроль прибрежных государств за судоходством, и охватывает не только более строгое выполнение обязательств и требований безопасности, но также и более строгое проектирование, конструкцию, комплектование оборудованием и экипажем, которые должны быть приняты прибрежным государством «при действии через компетентную международную организацию или дипломатическую конференцию» (п. 5 ст. 211). Подобным правом государства не обладают даже в пределах территориального моря, если речь идет об остальных регионах.

Выражение «в пределах исключительной экономической зоны» следует толковать расширенно и понимать под ним пространства, расположенные от берега до ее внешней границы, иначе «следовало бы признать наличие у прибрежного государства в его экономической зоне больших прав, чем в территориальном море» [9, с. 334], на которое распространяется исключительная юрисдикция прибрежных государств.

Приарктические государства устанавливают не международные, а национальные нормы и стандарты. Более того, принимать национальные законы по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнение морской среды является их обязанностью.

В РФ приняты Правила плавания по трассам Северного морского пути 1990 г., требующие от иностранного судовладельца или капитана судна направления в Министерство транспорта Российской Федерации уведомления и заявки на проводку судна по Севморпути для решения вопроса о возможности его проводки. Судно «должно соответствовать специальным требованиям», иметь на борту свидетельство «о надлежащем финансовом обеспечении гражданской ответственности владельца судна за ущерб от загрязнения морской среды и северного побережья страны».

Для обеспечения безопасного иностранного судоходства по Северному морскому пути на возмездной основе предоставляются услуги российских ледокольных, лоцманских и иных служб.

Меры, принятые в целях открытости Северного морского пути для иностранных пользователей, не означают устранения России от ответственности за регулирование плавания по этой «исторически сложившейся национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике» (ст. 14 Федерального закона от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»).

В рамках данной статьи предусматривается право арктических государств на повышение требований безопасности к судам, выражающееся в более строгом проектировании, конструкции, комплектовании оборудованием и экипажем. Следует отметить, что в 1990 г. США, не ратифицировавшие Конвенцию, реализовали это требование на практике посредством введения Закона, согласно которому любое судно, осуществляющее деятельность в пределах исключительной экономической зоны США, обязано иметь свидетельство о финансовой ответственности за загрязнение. В случае отсутствия такого свидетельства судно может быть задержано и конфисковано. Установлены требования к погрузо-разгрузочным работам, к конструкции корпуса судна, резервуару танкера, квалификации экипажа. При несоответствии установленных требований судно не допускается в исключительную экономическую зону США [14, с. 221].

Еще до появления Конвенции Канада совершила прорыв в регулировании деятельности судов, приняв в 1970 г. закон о предупреждении загрязнения зон арктических вод, прилегающих к континенту и к островам канадской Арктики, основной задачей которого являлось предотвращение загрязнения Арктики, установление уведомительного порядка захода судов, требований к их проектированию и конструкции, присутствие офицера береговой охраны на судах, проводимых ледоколами, а также запрет сброса любых отходов в воду или на суше, кроме того, предусматривалась возможность запрета плавания в каком-либо районе с объявлением его зоной особого контроля [3].

«Наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства», так как «навигация во льдах предъявляет повышенные требования как к самим судам, так и к судоводителям» [3], что существенно ограничивает применение ст. 38 «Право транзитного прохода» в данном регионе, в соответствии с которой: «Транзитный проход представляет собой осуществление ... свободы судоходства и полета единственно с целью непрерывного и быстрого транзита через пролив между одной частью открытого моря или исключительной экономической зоны и другой частью открытого моря или исключительной экономической зоны...».

Исходя из смысла п. 1 ст. 38, следует понимать, что данным правом пользуются все государственные и негосударственные суда, а также подводные лодки и летательные аппараты.

Однако существует мнение, что прибрежное государство имеет право вмешиваться в осуществление иностранными государствами права мирного прохода из соображений безопасности и в чрезвычайных ситуациях [10, с. 107]. Положение ст. 234 не дает прибрежным государствам права препятствовать мирному проходу или принимать меры, направленные на его запрет, но «они могут осуществлять в их отношении полный контроль и в зависимости от метеорологических или иных условий могут временно запрещать либо ограничивать плавание по тем или иным конкретным трассам» [8, с. 336].

Статья 236 «Суверенный иммунитет» также дает основу для принятия прибрежными государствами мер по защите окружающей среды: «Положения Конвенции, касающиеся защиты и сохранения морской среды, не применяются к любым военным кораблям, военно-вспомогательным судам, к другим судам или летательным аппаратам, принадлежащим государству или эксплуатируемым им и используемым им в данное время только для правительственной некоммерческой службы. Однако каждое государство путем принятия надлежащих мер, не наносящих ущерба эксплуатации и эксплуатационным возможностям таких судов или летательных аппаратов, принадлежащих ему или эксплуатируемым им, обеспечивает, чтобы такие суда или летательные аппараты действовали настолько, насколько это целесообразно и практически возможно, таким образом, который совместим с Конвенцией». Но из положений данной статьи неясно, могут ли прибрежные государства ограничивать право мирного прохода военных кораблей иностранных государств. Если данную статью применять в совокупности со ст. 234, то ограничения на деятельность военных кораблей со стороны арктических государств в условиях, предусмотренных ст. 234, представляются возможными.

«Включив ст. 234 в текст Конвенции 1982 г., международное сообщество признало специальный характер полярных областей и права государств издавать соответствующие нормы и стандарты, направленные на защиту и сохранение морской среды» [3].

*Международно-правовой аспект устойчивого развития Арктики.* Впервые вопрос о необходимости защиты окружающей среды был поднят на Бернской конференции по международной охране природы 1913 г., которая не выработала юридических норм, но привлекла внимание государств к опасности истребления растений и животных и необходимости «всем благоразумным людям сойтись в твердом решении положить конец этому истребительскому неистовству и сохранить, насколько возможно, то, что еще можно спасти» [1, с. 217]. Впоследствии на развитие норм об экологической безопасности Арктики оказали влияние: Конвенции об охране флоры и фауны; учреждение Международного союза охраны природы и природных ресурсов в 1948 г.; принятие Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Экономическое развитие и охрана природы» в 1962 г.; принятие на Конференции ООН по окружающей человека среде в 1972 г. Декларации и Плана действий. После этого стало расти число международных договоров, предусматривающих положения о рациональном природопользовании и защите окружающей среды, а также нормативно-правовых актов государств, осознавших важность этой проблемы.

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. (Рио-де-Жанейро) заложила юридический аспект понятия устойчивого использования, который выражается в применении компонентов биологического разнообразия «таким образом и такими темпами, которые не приводят в долгосрочной перспективе к истощению биологи-

ческого разнообразия, тем самым сохраняя его способность удовлетворять потребности нынешнего и будущих поколений и отвечать их чаяниям» (ст. 2). Важное значение имеет ее итоговые документы: «Повестка дня на XXI век»; Конвенция о биологическом разнообразии; Рамочная Конвенция ООН об изменении климата; Резолюция о принципах сохранения лесных экосистем мира. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию о биологическом разнообразии в 1995 г. Федеральный закон от 19 июня 1996 г. «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» предусматривает: «Устойчивое развитие — гармоничное развитие производства, социальной сферы, населения и окружающей природной среды» (п. 2 ст. 1).

Следует отметить, что подходы к организации природоохранного сотрудничества в Арктике различны. А.Н. Мовчан указывал, что международное право должно служить эффективным средством поддержания международного мира и безопасности, быть прочной основой сотрудничества между всеми государствами в сфере освоения энергетических и сырьевых ресурсов в арктическом регионе [4, с. 44], О.Р. Юнг отмечал, что не существует единого подхода к организации природоохранного сотрудничества в Арктике. Одни страны выступают за заключение специальных (региональных) соглашений, применительно к специфическим условиям региона, другие — за адаптацию действующих универсальных соглашений [8, с. 126]. Нет и единого подхода к вопросу об оптимальной группировке объектов сотрудничества: выдвигаются как предложения о создании всеобъемлющего природоохранного режима для Арктики (на основе подписания «зонтичного» или рамочного соглашения), так и о заключении серии специальных соглашений по охране отдельных объектов атмосферы, морской среды, озонового слоя» [6, с. 168].

*Совет Баренцево-Евроарктического региона.* В 1993 г. был создан совет Баренцево-Евроарктического региона — форум для сотрудничества арктических государств, других заинтересованных стран в целях социального и экономического развития Арктики. Помимо арктических государств, в работе Совета принимают участие большое количество наблюдателей из других стран, в первую очередь членов Европейского Союза, поскольку «Эффективное и многогранное сотрудничество в этом регионе является важным элементом европейской архитектуры безопасности» [2]. Приоритетными направлениями деятельности совета являются охрана природы Арктики, здравоохранение, снижение уровня загрязнений от промышленной деятельности, ядерная безопасность и обращение с радиоактивными отходами, сохранение многообразия биологических видов, а также взаимодействие между местными и региональными структурами. В реализации своих проектов совет видит необходимость «включения природоохранного измерения во все виды экономической деятельности в регионе и дальнейшей разработки общего экологического руководства по эффективному сохранению и устойчивому использованию природных ресурсов и предотвращению загрязнения в его источнике» [2].

*Арктический Совет.* Значительную часть Арктики занимает Северный Ледовитый океан и его окраинные моря, территория которых постоянно или большую часть года покрыта льдами. Именно комплекс исторических, политических, экономических, географических, климатических, экологических и других факторов свидетельствует о том, что арктические морские пространства не могут рассматриваться под тем же углом зрения, что и морские пространства вообще. Это обстоятельство является основанием для специфического правового регулирования. Такое регулирование выражается в пристальном внимании к Арктике со стороны всевозможных организаций и конференций, призванных обеспечивать экологическое

равновесие и развитие региона. Говоря о странах, имеющих непосредственную заинтересованность в арктическом регионе, прежде всего следует указать те из них, часть территории которых находится за Северным полярным кругом, чьи побережья с севера омываются окраинными морями Северного Ледовитого океана. Среди них: Россия, США, Канада, Норвегия, Дания (о. Гренландия), имеющие свои исторически сложившиеся секторы в Арктике, а также Исландия, чьи территориальные воды и исключительная экономическая зона также расположены в Арктике.

Государствами — участниками Арктического Совета, учрежденного в 1996 г., являются: Россия, США, Канада, Норвегия, Дания, Исландия, Швеция, Финляндия. Инувикская декларация 1996 г. «О защите окружающей среды и устойчивом развитии в Арктике» признала «особую роль и ответственность арктических стран в вопросах защиты, сохранения и восстановления арктической среды, сохранение арктической флоры и фауны». Возложение подобной обязанности на эти государства связано с их расположением в непосредственной близости к арктическому региону и его огромному влиянию на их климат, экологию и экономическую ситуацию.

После принятия арктическими государствами в 1993 г. Нуукской декларации об окружающей среде и развитии в Арктике, где отмечалось, что «окружающая среда Арктики состоит из экосистем с уникальными особенностями и ресурсами, которые весьма медленно поддаются восстановлению после воздействия на них человека, и поэтому нуждается в особых защитных мерах» [1, с. 210], в 1996 г. был учрежден Арктический Совет. В состав совета вошли восемь государств, физико-географическое положение которых налагает на них большую ответственность за сохранение экологического равновесия в регионе. В Инувикской декларации была признана «особая роль и ответственность арктических стран в вопросах защиты, сохранения и восстановления арктической среды, сохранения арктической флоры и фауны» [1, с. 212].

На первой сессии Арктического Совета в сентябре 1998 года был принят «Мандат программы устойчивого развития» и одобрено «Руководство по экологически безопасной разработке морских месторождений нефти и газа в Арктике».

Последняя сессия Совета в 2006 г. завершилась принятием Салехардской декларации. Особое внимание было уделено использованию природных ресурсов, расширению сотрудничества в области энергетики, в том числе по возобновляемым источникам энергии и экологически безопасным технологиям, развитию инфраструктуры и повышению ее стабильности в условиях изменения климата, здоровью людей, проживающих и работающих в Арктике.

Важным моментом в развитии сотрудничества в рамках Арктического Совета стала реализация проекта «Значение охраны священных мест коренных народов Арктики: социологическое исследование на Севере России», так как «вопросы промышленного освоения богатейших природных запасов... тесно переплетаются с проблематикой охраны не только экологии, но и культурно-исторического наследия коренных народов Севера» [8]. Это связано с тем, что существенная часть коренных народов Севера ведут традиционный образ жизни, и при реализации программ Совета следует учитывать эти факторы.

В то время как вопрос о международно-правовой режиме Арктики до сих пор является открытым и дискуссии относительно его установления не прекращаются, опыт объединения и сотрудничества государств, создание таких международных организаций, как Совет Баренцево-Евроарктического региона и Арктический Совет, основной целью которых является защита окружающей среды, в целом является позитивным.

Однако следует отметить, что развитие международно-правовых норм в области защиты окружающей среды Арктики значительно отстает от масштабов освое-

ния ресурсов региона. Таким образом, налицо необходимость более детального регулирования, и, вероятно, установления особого режима арктических пространств в целях поддержания экологического равновесия Арктики.

### ЛИТЕРАТУРА

1. *Вылегжанин А.Н.* Международное морское право. — М., 2003.
2. Коммюнике шестой сессии совета Баренцево-Евроарктического региона, 5 марта 1999 г. // <http://www.bestpravo.ru>
3. *Михина И.Н.* Международно-правовой режим морских пространств Арктики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.
4. *Мовчан А.Н.* Кодификация и прогрессивное развитие международного права. — М., 1972.
5. *Моррисон А.* Безопасность в Арктике. Новый этап после окончания «холодной войны». Обеспечение безопасности в Арктике в свете изменяющейся международной обстановки: взгляд из Канады // *Разоружение*. Нью-Йорк: ООН, 1992. — Т. XV. — № 4.
6. *Перелет Р.А., Кукушкина А.В., Травников М.А.* Проблемы обеспечения экологической безопасности и управляемости в Арктике // *Российский ежегодник международного права*, 1999. — СПб., 2000.
7. *Хакапаа К.* Загрязнение морской среды и международное право. — М., 1986.
8. Ямал передает Норвегии полномочия председателя в Арктическом совете // <http://www.regnum.ru>
9. Arctic Environmental cooperation // *Current Research on Peace and Violence*. — 1989. — Vol. 12. — № 3.
10. Arctic Waters Pollution Act (AWPPA), 1970.
11. *Churchill R. and Lowe A.* Law of the sea. 1986.
12. Douglas Brubaker R. Environmental protection of Arctic waters. Specific focus the Russian northern sea route. — Stockholm, 2002.
13. Office of the President of the Russian Federation. Facts and problems Related to Radioactive Waste Disposal in Seas Adjacent to the Territory of the Russian Federation, in Materials for a Report by the Government Commission on Matters Radioactive Waste Disposal in Russian Seas, created 24 October 1992.
14. Oil Terminal and Oil Environmental oversight and monitoring act, 1970 // *United Nations Legislative Series*. — New York, 1980.

## THE PROTECTION OF ARCTIC ENVIRONMENT (INTERNATIONAL LEGAL ASPECT)

**S.N. Tchistukhina**

The Department of European Law  
Moscow State Institute of International Relations (University)  
*Vernadsky prospect, 76, Moscow, Russia, 119454*

The article deals with international legal rules focusing on the protection of the Arctic environment, regulation of the activity of the Arctic states in the Arctic by international and national rules, also such international organization as Arctic Council and the Council of Barents Euroarctic Region.