

Либерально-демократические ценности / Journal of liberal democratic values <https://liberal-journal.ru>

2020, №3-4, Том 4 / 2020, No 3-4, Vol 4 <https://liberal-journal.ru/issue-3-4-2020.html>

URL статьи: <https://liberal-journal.ru/PDF/07PLLD320.pdf>

Ссылка для цитирования этой статьи:

Авхадеев В.Р. Приграничное сотрудничество в Арктической зоне Российской Федерации: взаимодействие норм национального законодательства и международного права // Либерально-демократические ценности, 2020 №3-4, <https://liberal-journal.ru/PDF/07PLLD320.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

For citation:

Avkhadeev V.R. (2020). Cross-border cooperation in the Arctic zone of the Russian Federation: interaction of the norms of national legislation and international law. *Journal of liberal democratic values*, [online] 3-4(4). Available at: <https://liberal-journal.ru/PDF/07PLLD320.pdf> (in Russian)

УДК 341.222

Авхадеев Владислав Рамилевич

ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», Москва, Россия

Ведущий научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права

Кандидат юридических наук, доцент

E-mail: vladislavavkhadeev@yandex.ru

Приграничное сотрудничество в Арктической зоне Российской Федерации: взаимодействие норм национального законодательства и международного права

Аннотация. Приграничное сотрудничество Российской Федерации с сопредельными государствами в Арктической зоне имеет давнюю историю: на протяжении многих веков Арктика является регионом традиционного проживания для коренных народов, ведущих традиционный образ жизни и соседствующих друг с другом. Международные договоры, в соответствии с которыми Россия осуществляла делимитацию морских пространств и сухопутных территорий, заложили основу для международных соглашений о сотрудничестве на приграничных территориях с соседними государствами, отдельные территории которых расположены в Арктике. Национальное законодательство Российской Федерации регулирует практически все ключевые теоретические и методологические аспекты приграничного сотрудничества. Проблема заключается в том, международные договоры, заключенные с Соединенными Штатами Америки еще во времена СССР, в которых Российская Федерация участвует как правопреемница СССР, содержат устаревший терминологический аппарат, что делает невозможным реализацию в современных политико-правовых условиях. Соответственно, представляется необходимым налаживание, укрепление и дальнейшее развитие сотрудничества Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки в целях совершенствования правового регулирования приграничного сотрудничества в Арктическом регионе.

Ключевые слова: приграничное сотрудничество; Арктика; Российская Федерация; Соединенные Штаты Америки; Европейский Союз

Арктика, занимающая площадь 21,3 млн км², со своими уникальными природными комплексами, богатыми и разнообразными природными ресурсами, малонаселенная до настоящего времени, играет значительную роль в глобальных природных процессах,

сохранении биоразнообразия планеты. Сохранение этой роли произошло по причине слабой освоенности территорий из-за труднодоступности и неблагоприятных для проживания человека условий. Другой очень значимой причиной является то, что данная территория была заселена коренными малочисленными народами Севера, сформировавшими и сохранившими на протяжении многих веков хорошо адаптированную к местным условиям культуру с присущей ей системой традиционного природопользования, которая позволила длительное время неистощительно использовать биологические ресурсы, не оказывая на местные экосистемы существенного давления [1, с. 10–11]. Сохранению коренными жителями Арктики традиционного природопользования во многом способствовало беспрепятственное перемещение ими по всем морским и сухопутным пространствам Арктического региона вплоть до установления пограничного режима расположенными в нем государствами.

Наиболее крупным и значимым морским пространством Арктического региона является Северный Ледовитый океан, омывающий берега пяти приарктических государств – России, Норвегии, Дании, Канады и США. Длина береговой линии России составляет около 16000 км и превосходит по протяженности береговые линии других приарктических государств. В районах, прилежащих к арктическому побережью России, пролегает Северный морской путь, который был открыт и освоен русскими мореплавателями. Северный морской путь, являющийся кратчайшей водной магистралью между западными и восточными районами России, является национальным водным путем России, ее важнейшей национальной морской артерией [2, с. 212]. Эффективность функционирования Северного морского пути всецело зависит от характера договорно-правового регулирования сотрудничества России с сопредельными государствами, морские пространства которых расположены в непосредственной близости к акватории Северного морского пути.

Примерно с первой четверти XIX столетия стали складываться предпосылки для разработки подходов к пониманию основ международно-правового режима Арктики. Данное обстоятельство было во многом связано с новым подъемом хозяйственного освоения Крайнего Севера. В тот период времени заключен ряд двусторонних соглашений и договоров, которые заложили основу современного международно-правового режима Арктики: Русско-американская конвенция 1824 г., русско-английская конвенция 1825 г., русско-американский договор 1867 г., а также русско-шведские договоры 1806 и 1826 гг., которые в основном были направлены на признание прав России и других государств на северные земли и прилегающие к ним моря. Таким образом, до начала XX века арктические страны осваивали только побережье Ледовитого океана, не заявляя прав на его поверхность и дно [3, с. 19–20].

В числе первых документов, формировавших правовые основы сотрудничества арктических государств следует обратить внимание на договоры Российской империи с Великобританией, Норвегией и США, заключенные в XIX веке. Россия следовала общей практике большинства государств в то время, установив ширину территориального моря «на пушечный выстрел», что в свою очередь, соответствовало 3 морским милям. Однако в ст. III Российско-британского договора 1825 г. говорилось о том, что крайняя северная линия разграничения между владениями сторон – «меридиальная линия 141 градуса» – простирается только «до Ледовитого моря». Статья 2 Российско-норвежской пограничной конвенции 1826 г. указывала, что крайняя северная черта разграничения последует до впадения реки Якобс – Елвы в Ледовитый океан. То есть, ни один из этих документов не затрагивал статуса морских пространств в Северном Ледовитом океане [4, с. 229]. Важно обратить внимание на то, что при заключении русско-американской (1824 г.), а затем и русско-английской (1825 г.) конвенций о торговле, мореплавании и рыбной ловле, было установлено, что «меридиональная линия 141 градуса составит в своем продолжении по Ледовитого моря границу между российскими и великобританскими владениями на твердой земле Северо-Западной Америки» [5, с. 39].

На рубеже XX–XIX веков наиболее значимыми международными договорами, направленными на делимитацию пространственных пределов Российской Федерации с сопредельными арктическими государствами стали российско-американское соглашение 1990 г.¹, которое до настоящего момента не вступило в силу и временно применяется, а также российско-норвежский договор 2010 г.², вступивший в силу для Российской Федерации.

В этой связи важно заметить, что международные соглашения о делимитации пространств между сопредельными арктическими государствами, определив пространственные пределы юрисдикции для договаривающихся сторон, установили и государственные границы между собой, что соответственно, требует урегулирования вопросов приграничного сотрудничества.

Специфика правового регулирования приграничного сотрудничества государств именно в Арктическом регионе заключается в том, что в нем проживают коренные малочисленные народы, ведущие традиционный образ жизни, и проживающие на территории двух и более государств, имеющих общую государственную границу. Данное обстоятельство создает обязанность для государств реализовать во внутригосударственной правовой системе международные обязательства в области защиты прав коренных малочисленных народов (национальных меньшинств).

Одним из международных, многосторонних договоров, направленных на защиту национальных меньшинств, является Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств ETS N 157, подписанная в г. Страсбург 1 февраля 1995 г. В соответствии с п.1 ст.17 Рамочной Конвенции 1995 г., Стороны обязуются не препятствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные контакты через границы с лицами, на законных основаниях находящимися на территории других государств, в частности с лицами, с которыми они имеют общую этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность или общее культурное наследие³.

Непосредственно интересов коренного населения касается Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о взаимных поездках жителей района Берингова пролива, а также Соглашение между Правительством СССР и Правительством США о Региональной комиссии Берингова пролива, подписанные в Джексон Хоул, Вайоминг, 23 сентября 1989 г. Также имеется ряд международных соглашений Российской Федерации с приграничными государствами, регулирующих порядок их перемещения через государственную границу вне зависимости от их национальной принадлежности и образа жизни. Среди них необходимо отметить Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия об упрощении порядка взаимных поездок жителей приграничных территорий Российской Федерации и Королевства Норвегия, заключенное в г. Осло 2 ноября 2010 г. [6, с. 15–16].

¹ Соглашение между СССР и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств 1990 г.

² Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане (вместе с «Вопросами рыболовства», «Трансграничными месторождениями углеводородов») 2010 г.

³ См.: Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств ETS N 157: подписана в г. Страсбург 1 февраля 1995 г. (Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 1 декабря 1998 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 11. Ст. 1256.

Отметим, что в рамках вышеупомянутого Соглашения между Правительством СССР и Правительством США о взаимных поездках жителей района Берингова пролива 1989 г. жители США и России (ранее – СССР) установленных районов («установленный район США» означает районы статистического учета населения Ном и Кобук штата Аляска, а термин «установленный район СССР», в свою очередь, означает: Иультинский район, Провиденский район и Чукотский район, а также восточную часть Анадырского района, ограниченную с юга рекой Анадырь, а с запада – рекой Танюрер, включая город Анадырь, представляющими собой муниципальные образования, входящие в состав субъекта Российской Федерации – Чукотского автономного округа)) вправе пересечь границу Соединенных Штатов Америки и Российской Федерации с целью навестить своих родственников [7, с. 90].

Международно-правовое регулирование приграничного сотрудничества Российской Федерации в Арктической зоне в настоящее время развивается следующим образом: международные договоры, регулирующие вопросы приграничного сотрудничества заключаются не только с сопредельными государствами, но также и с иными субъектами международного права.

В 2018 году соответствующие международные договоры были заключены между Российской Федерацией, Европейским Союзом (в лице Европейской Комиссии), а также скандинавскими государствами. Соглашение о финансировании и реализации Программы приграничного сотрудничества «Карелия» на период 2014–2020 годов⁴ (Договаривающиеся Стороны – Российская Федерация, Европейский Союз и Финляндская Республика), а также Соглашение о финансировании и реализации программы приграничного сотрудничества «Коларктик» на период 2014–2020 годов⁵ (Договаривающиеся Стороны – Российская Федерация, Европейский Союз, Финляндская Республика и Королевство Швеция) были подписаны в г. Москве 29 декабря 2016 г. и вступили в силу для Российской Федерации 1 октября 2018 г. Приграничное сотрудничество в рамках программы «Карелия» осуществляется во всех приграничных территориях Республики Карелия, а также объединений коммун Финляндии Северная Карелия, Кайнуу и Оулу. Приграничное сотрудничество в рамках программы «Коларктик» осуществляется в пределах приграничных территорий Мурманской области, Архангельской области, Ненецкого автономного округа, а также приграничных территорий Финляндии, Швеции и Норвегии.

Национальное законодательство Российской Федерации также представляет собой прочную правовую основу для осуществления приграничного сотрудничества, в том числе и в Арктической зоне.

Прежде всего, необходимо отметить Федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества», который определяет основные правовые условия приграничного сотрудничества. Прежде всего, необходимо обратить внимание на то, что в данном федеральном законе дано определение приграничного сотрудничества, а также представлены иные дефиниции терминов, связанных с приграничным сотрудничеством (приграничные субъекты Российской Федерации, муниципальные образования приграничных субъектов Российской Федерации). Приграничное сотрудничество в данном законе определяется как часть международных отношений Российской Федерации, международных и

⁴ Соглашение о финансировании и реализации программы приграничного сотрудничества «Карелия» на период 2014–2020 годов: подписано в г. Москва, 29 декабря 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 46. Ст. 6980.

⁵ Соглашение о финансировании и реализации программы приграничного сотрудничества «Коларктик» на период 2014–2020 годов: подписано в г. Москва, 29 декабря 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 46. Ст. 6981.

внешнеэкономических связей приграничных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований приграничных субъектов Российской Федерации с субъектами приграничного сотрудничества сопредельных государств. Данный федеральный закон разделяет такие правовые категории как «Международные договоры Российской Федерации в сфере приграничного сотрудничества» (ст. 9) и «Соглашения о приграничном сотрудничестве» (ст. 10), которые могут заключаться между приграничными субъектами Российской Федерации (ст. 11) и муниципальными образованиями приграничных субъектов Российской Федерации (ст. 12) с аналогичными приграничными территориями иностранных государств⁶.

Если основополагающие правовые категории приграничного сотрудничества в Российской Федерации регулируются на уровне федерального закона, то правовые нормы, отражающие специфику правового регулирования данного вида сотрудничества в Арктике, представлены на уровне подзаконного нормативно-правового акта.

Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года закрепляют в качестве одной из основных задач в сфере развития международного сотрудничества укрепление добрососедских отношений с арктическими государствами на двусторонней основе, а также в рамках многосторонних региональных форматов сотрудничества, в том числе Арктического совета, прибрежной арктической «пятерки»⁷ и Совета Баренцева/Евроарктического региона, наращивание международного экономического, научно-технологического, культурного и приграничного сотрудничества, а также взаимодействия в области исследования глобальных климатических изменений, охраны окружающей среды и эффективного освоения природных ресурсов с соблюдением высоких экологических стандартов. Другой задачей данного уровня является содействие малочисленным народам в осуществлении приграничного сотрудничества, культурных контактов и контактов в сфере хозяйственной деятельности с родственными народами и этническими группами, проживающими за пределами Российской Федерации, а также содействие участию малочисленных народов в осуществлении международного сотрудничества по вопросам этнокультурного развития в рамках межгосударственных контактов и в соответствии с международными договорами Российской Федерации⁸.

Проанализировав действующие международные договоры, предметом правового регулирования которых является приграничное сотрудничество, а также иные международные договоры, в той или иной степени затрагивающие вопросы приграничного сотрудничества с сопредельными государствами, представляется возможным сделать вывод о том, что они соответствуют как законодательным, так и подзаконным актам Российской Федерации, регулирующим отношения в данной сфере.

Но при этом серьезной проблемой остается возможность исполнения данных соглашений. Согласно Постановлению Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» к декабрю 2015 г. планировалось разработать международное соглашение о внесении изменений в Соглашение

⁶ См.: Об основах приграничного сотрудничества: федеральный закон от 26 июля 2017 г. № 179-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4728.

⁷ В данном случае имеются в виду государства Арктики, имеющие непосредственный выход к акватории Северного Ледовитого океана – Российская Федерация, Соединенные Штаты Америки, Канада, Королевство Дания (представлено Гренландией) и Королевство Норвегия.

⁸ Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года: Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 10. Ст. 1317.

между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о взаимных поездках жителей района Берингова пролива от 23 сентября 1989 г. и в Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о Региональной комиссии Берингова пролива от 23 сентября 1989 г. в части упорядочивания правил пересечения границы, включая оформление проездных документов. Ответственными исполнителями были назначены МИД России, Минвостокразвития России, а на региональном уровне – Правительство Чукотского автономного округа. Но, тем не менее, изменения не были внесены, в связи с чем представляется целесообразным вновь поставить вопрос о внесении изменений в указанные Соглашения [7, с. 91–92].

В действующей редакции (редакция от 31 марта 2020 г., изменения вступили в силу 15 апреля 2020 г.)⁹ Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» констатируется необходимость обеспечения создания опорной транспортной круглогодичной наземной сети, стержнем которой станет железная дорога до г. Якутска с последующим продолжением ее как на восток (Магаданская область, Чукотский автономный округ, Северная Америка через Берингов пролив), так и на запад через территорию развивающихся западных районов Республики Саха (Якутия) в соответствии с идеологией создания Северо-Сибирской железнодорожной магистрали¹⁰. В действующей редакции вообще нет никакой информации о реализации Советско-Американских соглашений 1989 г.

Подводя итог вышеизложенному, представляется целесообразным сделать вывод о том, что, несмотря на геополитическую и эпидемиологическую обстановку, существующую в настоящий момент, ни в коем случае не допустимо приостанавливать развитие международного сотрудничества по вопросам взаимодействия приграничных субъектов. Более того, необходимо развивать такое сотрудничество в новых условиях. Прежде всего, необходимо соблюдение прав жителей приграничных территорий, установленных как многосторонними, так и двусторонними международными договорами. В частности, представляется необходимым обновление вышеупомянутых соглашений, заключенных между правительствами СССР (в настоящее время Российская Федерация участвует как правопреемница) и США, поскольку в Российской Федерации органы власти различных уровней (федеральные, региональные и муниципальные) совершенно иные, в отличие от тех, которые обозначены в соглашениях 1989 г. Более того, важно закрепить нормы, регулирующие вопросы правового регулирования взаимных поездок в неблагоприятных эпидемиологических условиях, что особенно актуально в настоящее время (2020 год), поскольку тотальный запрет на взаимные поездки жителей приграничных территорий, относящихся к коренным малочисленным народам Арктики может привести к нарушению их традиционного уклада жизни, что в свою очередь, может повлечь нарушения со стороны Российской Федерации ее международных обязательств по Рамочной Конвенции о защите национальных меньшинств ETS N 157 1995 г.

Таким образом, развитие приграничного сотрудничества Российской Федерации с Соединенными Штатами Америки в Арктическом регионе, потенциально может способствовать развитию международного сотрудничества и на межгосударственном уровне,

⁹ По состоянию на 20 декабря 2020 года.

¹⁰ См.: Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. N 366 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18 (Часть IV). Ст. 2207.

что в дальнейшем может стать стимулом к улучшению межгосударственных отношений двух государств.

ЛИТЕРАТУРА

1. Приоритеты перспективного развития Российской Арктики: Монография / А.И. Данилов, В.Г. Дмитриев, Ю.В. Кочемасов, Н.Б. Седова и др. Санкт-Петербург: ГНЦ РФ ААНИИ, 2008. 116 с.
2. Ковалев А.А. Современное международное морское право и практика его применения: монография. М.: Научная книга, 2003. 416 с.
3. Арктическое право: концепция развития / А.И. Абрамова, В.Р. Авхадеев, Л.В. Андриченко и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2014. 152 с.
4. Титушкин В.Ю. К вопросу о внешних границах континентального шельфа Российской Федерации в Арктике // Международное морское право. Статьи памяти А.Л. Колодкина=International law of the sea. Essays in memory of A.L. Kolodkin / Сост. Р.А. Колодкин, С.М. Пунжин. – М.: Статут, 2014. С. 222–253.
5. Михина И.Н. История формирования правового режима морских пространств Российской Арктики // Морские пространства Арктики: современный правовой аспект. Сборник научных статей. – М.: ИД «Магистраль» (РИЦ «Морские вести России»), 2013. С. 30–61.
6. Закон. Обеспечение безопасности и реальной экономики / Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров, О.В. Гутников и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2015. 48 с.
7. Норкина Е.В. Международно-правовой режим Берингова пролива: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.10 / Норкина Елена Владимировна; [Место защиты: Моск. гос. ин-т междунар. отношений]. Москва, 2017. 191 с.

Avkhadeev Vladislav Ramilevich

Institute of legislation and comparative law under the government of the Russian Federation, Moscow, Russia
E-mail: vladislavavkhadeev@yandex.ru

Cross-border cooperation in the Arctic zone of the Russian Federation: interaction of the norms of national legislation and international law

Abstract. Cross-border cooperation of the Russian Federation with neighboring states in the Arctic zone has a long history: for many centuries the Arctic has been a region of traditional residence for indigenous peoples leading a traditional way of life and neighboring with each other. International treaties, in accordance with which Russia carried out the delimitation of sea spaces and land territories, laid the foundation for international agreements on cooperation in border areas with neighboring states, some of which are located in the Arctic. The national legislation of the Russian Federation regulates practically all key theoretical and methodological aspects of cross-border cooperation. The problem is that international treaties concluded with the United States of America back in the days of the USSR, in which the Russian Federation participates as the legal successor of the USSR, contain an outdated terminological apparatus, which makes it impossible to implement in modern political and legal conditions. Accordingly, it seems necessary to establish, strengthen and further development of cooperation between the Russian Federation and the United States of America in order to improve the legal regulation of cross-border cooperation in the Arctic region.

Keywords: cross-border cooperation; Arctic; Russian Federation; United States of America; European Union

REFERENCES

1. Priorities of the future development of the Russian Arctic: Monograph / A.I. Danilov, V.G. Dmitriev, Yu.V. Kochemasov, N.B. Sedova, etc. St. Petersburg: Russian SNC ANIA, 2008. 116 p.
2. Kovalev A.A. Modern International Maritime Law and the practice of its application: monograph. M.: Science Book, 2003. 416 p.
3. Arctic law: concept of development / A.I. Abramova, V.R. Avhadeev, L.V. Andrichenko, etc.; Holes. Ed. T.Y. Khabrieva; Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. M.: ID "Jurisprudence" 2014. 152 p.
4. Titushkin V.Yu. To the question of the external boundaries of the continental shelf of the Russian Federation in the Arctic / International maritime law. A.L. Kolodkin's International Law of the Sea. Essays in memory of A.L. Kolodkin / Sost. R.A. Kolodkin, S.M. Punjin. M.: Statute, 2014. P. 222–253.
5. Mikhina I.N. History of the formation of the legal regime of marine spaces of the Russian Arctic / Arctic maritime spaces: a modern legal aspect. A collection of scientific articles. – M.: "Magistral" (RIC "Sea News of Russia"), 2013. P. 30–61.
6. Law. Ensuring security and real economy / T.Y. Khabrieva, Y.A. Tikhomirov, O.V. Gutnikov, etc.; Edited T.Y. Khabrieva; Institute of Law and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. M., 2015. 48 p.
7. Norkina E.V. International Legal Regime of the Bering Strait: thesis ... Ph.D.: 12.00.10 / Norkina Elena Vladimirovna; [Place of defense: Moscow state in-the-international relations]. Moscow, 2017. 191 p.