

Вопросы территории

КОМУ ПРИНАДЛЕЖИТ СЕВЕРНЫЙ ПОЛЮС?

И.Н. Барциц *

Поколения граждан нашей страны привыкли к тому, что на вех политических и географических картах мира, выпущенных в СССР и России, от крайних точек страны к Северному полюсу ведут пунктирные линии, отмечающие отечественную арктическую зону. Однако позиция нашей страны по секторному делению Северного Ледовитого океана не получила должного международно-правового закрепления и полного международного признания. В апреле 1999 г. несколькими членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы был внесен проект федерального закона "Об арктической зоне Российской Федерации". Как следует из преамбулы законопроекта, он направлен на обеспечение геополитических интересов Российской Федерации в Арктике, устойчивое развитие арктической зоны и сохранение ее уникальной природы. Законопроект определяет понятие и состав арктической зоны России, устанавливает особенности правового регулирования экономической, социальной, природоохранной и других видов деятельности в ней. Однако предлагаемое в законопроекте определение российской арктической зоны предполагает детальное рассмотрение как истории определения арктических зон прилегающих государств, так и особенностей правового режима этих зон.

История закрепления арктических зон прилегающих к Северному Ледовитому океану государств

К Арктике прилегают территории пяти государств мира: Российской Федерации, США, Канады, Дании и Норвегии. Финляндия с передачей Советскому Союзу района Печенги (Петсамо) лишилась выхода в Северный Ледовитый океан. Эта передача была произведена в соответствии с подписанным СССР, Великобританией и Финляндией Соглашением о перемирии от 19 сентября 1944 г. и подтверждена ст. 2

* Докторант Российской академии государственной службы при Президенте РФ, действительный государственный советник РФ 3 класса.

Мирного договора между СССР и Финляндией от 10 февраля 1947 г. Исландия определяет всю территорию страны как входящую в арктическую зону, но претензий на собственный арктический сектор не предъявляет.

Канада выступила в роли первопроходца в юридическом закреплении за собой соответствующей части арктического сектора. Еще в 1909 г. Правительство Канады, в то время доминиона Британской империи, официально объявило своей собственностью все земли и острова, как открытые, так и могущие быть открытыми впоследствии, лежащие к западу от Гренландии между Канадой и Северным Полюсом. В 1921 г. Канада объявила, что все земли и острова к северу от канадской континентальной части находятся под ее суверенитетом, а в 1925 г. приняла дополнение к закону о северо-западных территориях, запрещавшее всем иностранным государствам заниматься какой-либо деятельностью в пределах канадских арктических земель и островов без особого на то разрешения канадского правительства. В 1926 г. эти требования были подтверждены специальным королевским указом.

В 1922 г. премьер-министр Канады М. Кинг сделал заявление о принадлежности Канаде острова Врангеля. Правительство СССР опротестовало это заявление со ссылкой на ноту Министерства иностранных дел России о принадлежности острова Врангеля Российской империи, направленную всем государствам в 1916 г., на которую не последовало возражений. В 1924 г. на острове был установлен советский флаг.

Сегодня Канада определяет свою арктическую область как территорию, включающую водосборный бассейн территории Юкон, все земли севернее 60 градусов северной широты и область прибрежных зон Гудзонова залива и залива Джеймса. Площадь полярных владений Канады — 1,430 млн. кв. км.

США намеревались присоединить Северный полюс к своим владениям. Об этом намерении со ссылкой на то, что Северный полюс есть продолжение Аляски, выступая в Конгрессе США, сделал заявление секретарь по морским делам США Демби в 1924 г.

Современную арктическую область США составляют территории США к северу от Полярного круга и территории к северу и западу от границы, формируемой реками Поркупайн, Юкон и Куковим, цепь Алеутских островов, а также все смежные моря, включая Северный Ледовитый океан и море Бофорта, Берингово и Чукотское моря. Площадь полярных владений США — 0,126 млн. кв. км.

Территория Аляски перешла под суверенитет США в соответствии с заключенным между Российской империей и Северо-Американскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18/30 марта 1867 г. и ратифицированным Россией 3 мая 1867 г. Договором об уступке российских северо-американских колоний. Договор был заключен по инициативе государственного секретаря США У. Сьюарда (1861—1869 гг.), в честь которого Аляску долго называли “холодильником Сьюарда” (“Seward’s Icebox”). Если в прошлом веке приобретение Аляски американцы расценивали не иначе как “прихоть Сьюарда” (“Seward’s Folly”), то сегодня в его честь названы полуостров, выходящий на Берингов пролив, по которому, кстати, проходит граница между США и Россией, а также

город на Аляске. Ежегодно, в последний понедельник марта, в память о подписании договора между Россией и США отмечается праздник штата — “Seward’s Day”.¹

Согласно Договору, Император Всероссийский за 7 200 000 американских долларов, что составляло 14 320 000 российских рублей, обязывался уступить Северо-Американским Соединенным Штатам всю территорию, владеемую Россией на Американском материке. Восточной границей служила установленная конвенцией, заключенной между Россией и Великобританией 16 (28) февраля 1825 г., линия разграничения между российскими и британскими владениями в Северной Америке (ст. I Договора). Западная граница передаваемых территорий “проходит через точку в Беринговом проливе под 65 градусом и 30 минутами северной широты в ее пересечении с меридианом, отделяющим на равном расстоянии острова Крузенштерна, или Игналук, от острова Ратманова или Нунарбук, и направляется по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане” (статья IV Договора). Общая площадь передаваемых территорий составила 1530 тыс. кв. км.

В нарушение Договора 1867 г. США в 1881 г. установили американский флаг на острове Врангеля. Но, как и в случае с аналогичными претензиями Канады, эта мера не повлияла на российскую принадлежность острова.

Норвегия в национальных нормативно-правовых актах не дает определения своих арктических территорий. Но при подписании 13 июня 1997 г. министрами по окружающей среде арктических государств Руководства по проведению морских работ по нефти и газу в Арктике определила, что для целей этого “Руководства” арктическую территорию Норвегии образуют районы норвежского моря севернее 65 градусов северной широты. Площадь полярных владений Норвегии — 0,746 млн. кв. км.

С момента своего открытия в 1596 г. экспедицией голландца В. Баренца архипелаг, получивший название “Шпицберген” (“Скалистые острые горы”), норвежское название архипелага — “Свальборг”, русское — “Грумант”) был ничейной территорией. В 1920 г. 42 страны подписали в Париже договор, устанавливающий норвежский суверенитет над архипелагом, но поскольку на Шпицбергене вели добычу угля компании нескольких стран, архипелаг получил статус демилитаризованной зоны, его использование в военных целях запрещалось (ст. 9 Договора). Договор предусматривает свободу хозяйственной деятельности любых государств на архипелаге. Спустя 5 лет в 1925 г. Норвегия официально объявила о присоединении Шпицбергена. Впоследствии Норвегия установила 200-мильную экономическую зону вокруг Шпицбергена, которую Советский Союз, а затем и Россия, не признают, справедливо отмечая, что море вокруг архипелага — территория такой же свободной экономической деятельности всех желающих государств, как и сам архипелаг.

В 1932 г. советский трест “Арктикуголь” выкупил у голландской компании шахту за три с половиной миллиона норвежских крон. Началось промышленное освоение нашей страной архипелага. Сегодня на Шпицбергене сосуществуют два сообщества: норвежское со столицей

Лонгйир и российское с центром в Баренцбурге. При территории в 62 тыс. кв. км. общее норвежско-российское население архипелага составляет около 3,5 тыс. человек Норвегия в рамках концепции "поддержания суверенитета Свальборга" предпринимает все возможные меры для поэтапного вытеснения России с архипелага, стараясь, не нарушая положений Парижского договора, ограничить российское присутствие на Шпицбергене.

Несмотря на подписанное еще 15 февраля 1957 г. Соглашение между СССР и Норвегией о морской границе между двумя странами, проводимые с 1970 г. двусторонние переговоры, до сих пор не решены проблемы разграничения экономических зон и континентального шельфа в Баренцевом море. В 1975 г. Норвегия выступила с предложением провести разграничение континентального шельфа по линии, проходящей восточнее границы полярных владений Советского Союза. Таким образом, Норвегия выступила с претензиями на 155 тыс. кв. км советских (российских) морских пространств. Претендует Норвегия и на 10 тыс. кв. км. в качестве своей экономической зоны при выпрямлении на север от шпицбергенского квадрата границы полярных владений России. Россия в этом случае потеряет участок акватории площадью в 25 тыс. кв. км. Дабы урегулировать возникающие проблемы во взаимоотношениях, 15 октября 1976 г. Правительства СССР и Королевства Норвегия подписали Соглашение о взаимных отношениях в области рыболовства, а 11 января 1978 г. — протокол о временных правилах рыболовства в так называемой "серой зоне" Баренцева моря — спорной акватории, где столкнулись интересы двух стран. Согласно этим соглашениям, каждая из сторон воздерживается от любого контроля правил регулирования рыболовства в отношении судов другой стороны в этом районе. Несмотря на имеющиеся противоречия, сторонам удастся достаточно эффективно препятствовать осуществлению третьими странами рыболовства в районе Баренцева моря.²

Дания включила в свою арктическую область Гренландию и Фарерские острова. Распространение суверенитета Дании на Гренландию было закреплено решением Постоянной палаты международного правосудия в 1933 г. Площадь полярных владений Дании составляет 0,372 млн. кв. км.

В отличие от Канады и России, Дания, Норвегия и США не принимали специальных актов по арктическим районам, прилегающим к их территории. Однако законодательство этих стран о континентальном шельфе, экономических и рыболовных зонах распространяется и на арктические районы.

России принадлежит ведущая роль в освоении Арктики. Протяженность арктического побережья России составляет 22 600 км, при том, что общая протяженность арктического побережья всех прилегающих государств 38 700 км. Первым документом, определяющим статус земель и островов, расположенных в российской арктической зоне, прилегающей к арктическому побережью России, явилась нота Министерства иностранных дел Российской империи от 20 сентября 1916г. В этой ноте содержалось положение о включении в состав

территории Российской империи всех земель, составляющих продолжение на север Сибирского континентального плоскогорья.

В 1921 г. декретом СНК РСФСР от 24 мая "Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море" закреплялось распространение суверенных прав РСФСР на 12-мильную полосу территориальных вод. Этим декретом устанавливалась точная граница прибрежных морских вод на Баренцевом море и подтверждалось право РСФСР на исключительную эксплуатацию рыбных и звериных угодий на Белом море — к югу от прямой линии, соединяющей мысы Святой Нос и Канин Нос, в Чешской губе, и в Северном Ледовитом океане на протяжении берега от государственной границы с Финляндией до северной оконечности Новой Земли, а в глубь — на расстоянии 12 морских миль от линии наибольшего отлива как по материковому побережью, так и по побережью островов.

Советский Союз в меморандуме Народного Комиссариата Иностранных дел СССР от 4 ноября 1924 г., направленного наркомом по иностранным делам Г. В. Чичериным всем государствам, подтвердил положение ноты 1916 г. о принадлежности РСФСР всех земель и островов, составляющих северное продолжение Сибирского материкового плоскогорья. Правительство Союза ССР подчеркнуло при этом, что "вышеуказанные острова и земли, лежащие в водах, омывающих северное побережье Сибири, расположены к западу от линии, в силу Вашингтонской конвенции между Россией и Соединенными Штатами Америки от 18/30 марта 1867 г. определяющей границу, на запад от которой Соединенные Штаты Америки обязались не предъявлять никаких требований".

Пространственная ограниченность ноты 1916 г. и меморандума 1924 г. состояла в том, что ими закреплялась принадлежность территорий, земель и островов, являющихся непосредственным продолжением Сибирского континентального плоскогорья, то есть азиатской части государства.

17 апреля 1925 г. Постановлением СНК СССР № 331-12 были объявлены территориальными водами Советского Союза проливы Карские Ворота, Югорский Шар, Маточкин Шар, Вилькицкого, Шокальского, Красной Армии, а воды проливов Лаптева и Санникова, исторически принадлежавшими СССР.

Исчерпывающе вопрос советской арктической зоны был урегулирован позднее в Постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. "Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане".

Постановление ЦИК объявляло, что "территорией Союза ССР являются все как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, не составляющие к моменту опубликования настоящего постановления признанной Правительством Союза ССР территории каких-либо иностранных государств, расположенных в Северном Ледовитом океане к северу от побережья Союза ССР до Северного полюса в пределах между меридианом 32 градуса 4 минуты 35 секунд восточной долготы от Гринвича, проходящим по восточной стороне Вайда-губы через триангуляционный знак на мысу Кеурском, и меридианом 168

градусов 49 минут 30 секунд западной долготы от Гринвича, проходящим по середине пролива, разделяющего острова Ратманова и Крузенштерна группы островов Диомида в Беринговом проливе”.³ Принадлежность России этих территорий официально не оспаривается ни одной из арктических стран. Общая площадь полярных владений СССР составила 5,482 млн. кв. км.

Этим же постановлением Советский Союз признал закрепленную Парижским договором от 9 февраля 1920 г. принадлежность островов архипелага Шпицберген Норвегии. Справедливости ради, следует отметить, что в Постановлении от 15 апреля 1926 г. Шпицберген не упоминался, и речь шла о землях и островах, составляющих к моменту опубликования постановления признанные Правительством СССР территории каких-либо иностранных государств, находящихся в Северном Ледовитом океане, лежащих между 32 градусами и 35 градусами восточной долготы. В 1935 г. СССР официально присоединился к Парижскому договору, установив, что западная граница полярных владений проходит по меридиану 32 градуса 04 минуты 35 секунд, огибая с востока шпицбергенский квадрат. Однако, признавая суверенитет Норвегии над Шпицбергеном, СССР специальной купчей грамотой закрепил за собой право на разработку нескольких участков архипелага. Следует обратить внимание на одну деталь. В 1944 г. Наркоминдел СССР В. М. Молотов предложил Норвегии внести коррективы в статус архипелага и установить на нем режим совместной обороны и управления. Тогда Норвегия отвергла предложение Молотова, сославшись на то обстоятельство, что пересмотр статуса Шпицбергена должен согласовываться со всеми 42 странами, подписавшими Парижский договор. Однако тем самым признала возможность пересмотра статуса архипелага.

В 1979 г. Советский Союз в связи с неточным определением ранее координат линии, проходящей по середине Берингова пролива и разделяющей острова Ратманова и Крузенштерна, изменил восточные границы своих полярных владений. Указ Президиума Верховного Совета СССР № 8908-IX от 21 февраля 1979 г. предусматривал: “Внести уточнение в изображение на советских картах восточной границы полярных владений СССР в Северном Ледовитом океане, объявленных Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г., заменив в последней фразе этого постановления цифровое значение меридиана ”168 градусов 49 минут 30 секунд” на ”168 градусов 58 минут 49,4 секунды”.

Правовой режим Северного Ледовитого океана и прибрежных морей

Проблема Северного Ледовитого океана выводится из разности подходов к определению этого участка земного шара. С одной стороны, он может рассматриваться как открытое море со всеми вытекающими из этого понимания международно-правовыми последствиями. С другой стороны, Северный Ледовитый океан в своей значительной части представляет ледяную поверхность, а посему может рассматриваться как особый вид государственной территории пяти прилегающих

стран мира, которые и разделили океан на полярные секторы, а все земли и острова, а также ледяные поверхности, находящиеся в пределах полярного сектора той или иной страны, входят в состав государственной территории. Отсюда и разность подходов при применении международно-правовых и национальных актов при решении возникающих спорных моментов. А споры возникают, и можно прогнозировать увеличение их числа в будущем.

Опорной точкой для рассуждений должно стать утверждение, что еще в 20-е годы XX века сложилась обычная норма международного права, предусматривающая распределение арктических территорий на секторы по принципу тяготения их к побережьям приполярных государств. Этой обычной нормой устанавливается, что сектор находится под юрисдикцией приарктического государства, и на острова и земли, находящиеся в этом секторе, распространяется суверенитет этого государства.

Исторически сложилось, что арктическим сектором каждого из государств является пространство, основанием которого служит побережье этого государства, а боковой линией — меридианы от Северного полюса до восточной и западной границ этого государства. Целью секторального разделения Арктики стало вполне обоснованное стремление приарктических государств исключить из действий общих установлений международного права районы, географические и климатические особенности которых делают их особо значимыми для этих стран.

Однако эта норма не нашла своего подтверждения в Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву, принятой 10 декабря 1982 г. Конвенция вступила в силу 16 ноября 1994 г. после ее ратификации 60 государствами. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию лишь в 1997 г., став 109 ратифицировавшим ее государством. К моменту ратификации российским парламентом Конвенция была подписана 159 государствами и в 108 из них уже ратифицирована. До принятия Конвенции 1982 г. вопросы разграничения морских пространств регулировались Конвенцией об открытом море, Конвенцией о континентальном шельфе и Конвенцией о территориальном море. Подписанные еще в 1958—59 гг. эти конвенции были не в состоянии разрешить возникающие между участниками международных отношений вопросы использования недр морских пространств в промышленных целях.

В соответствии со ст. 4 Конвенции по морскому праву 1982 г. внешней границей территориального моря является линия, каждая точка которой находится от ближайшей точки исходной линии на расстоянии, равном ширине территориального моря. Конвенция 1982 г. установила воздушное пространство над ней, на ее дно и недра, распространяется полный суверенитет прибрежного государства, и 200-мильную исключительную экономическую зону, отсчитываемую от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориальных вод. Дно морей и океанов и недра под ними, не находящиеся под чьей-либо юрисдикцией, объявляются общим наследием человечества. То есть все государства мира имеют равные права на разработку их природных ресурсов, и

любое из них имеет право подать в ООН и иные специализированные международные организации заявку на разработку ресурсов морского шельфа. В данном случае не исключены подобные действия и в отношении российской арктической зоны в границах 1926 г. Решение о разработке принимается Международным органом по морскому дну. Если отказаться от секторального разделения Арктики, то при подсчете площади российского шельфа на основе требований Конвенции, Россия теряет суверенные права на 1,7 млн. кв. км. своего арктического сектора.

Таким образом, с точки зрения современного международного права линии, обозначающие боковые пределы полярных секторов, не признаются государственными границами. Государственные границы проходят по внешнему пределу территориальных вод приполярных государств: для России, Канады и Дании этот предел определен в 12 миль, для США — в 3 мили. Отсчет проводится от линии наибольшего отлива как на материке, так и на островах, принадлежащих государству, или от прямых исходных линий, соединяющих точки, географические координаты которых утверждаются правительствами.

Япония и Германия, некоторые другие высокоразвитые страны, обладающие технологиями исследования и использования морского дна, заявляют о необходимости применения к Северному Ледовитому океану общих принципов и подходов Конвенции 1982 г., в том числе при рассмотрении Международным органом по морскому дну прав на промысловое освоение природных ресурсов. Очевидно, что рано или поздно человечество будет вынуждено запустить свою руку под голые и безлюдные арктические пространства, превратив его в ледовитый “персидский” залив. России принадлежит основная часть топливной макушки мира, и ведущие мировые державы уже готовятся к переделу арктических пространств. Со ссылкой на Министра природных ресурсов России В. П. Орлова газета “Коммерантъ” сообщила, что потенциал арктического шельфа в границах российских полярных владений превышает 88 млрд. тонн условного топлива. При нынешнем уровне цен это превышает 9 трлн. долларов.

В последнее время заметно активизировалась научно-исследовательская деятельность ряда стран в Арктике, в том числе и в пределах полярного сектора России. Так, только в 1998 г. в сектор российских полярных владений совершено не менее десяти морских научных экспедиций США, Норвегии и Германии. В частности, в июле-августе немецкое научное судно “Polarstern” провело объемные исследования в море Лаптевых, недалеко от границ 200-мильной экономической зоны России. США продолжали начатую четыре года назад беспрецедентную программу изучения Арктики при помощи атомных подводных лодок, оснащенных новейшими системами для картографирования морского дна и донных отложений.⁴

В феврале-марте 1999 года на территории Норвегии прошли учения войск стран Североатлантического блока “Battle Griffin”. В ходе натовских учений отрабатывались действия вооруженных сил в конфликте, возникшем из-за неурегулированности вопросов разграничения экономической зоны и континентального шельфа. Несомненно, что участники конфликта, урегулировать который надлежало в ходе проведенных

натовских учений, были анонимными и не идентифицировались с конкретными государствами, тем более соседними. Хотя, учитывая, что к Арктике прилегают территории пяти государств мира: Российской Федерации, США, Канады, Дании и Норвегии — и лишь одно из этих государств не является членом НАТО, российское предназначение проведенных учений ни у кого не вызывает сомнений.

Тем более, что у двух из оставшихся четырех государств (США и Норвегии), с которыми собственно и соприкасается российский арктический сектор, есть споры с Россией о принадлежности части континентального шельфа. Предметом спора с Норвегией является вопрос разграничения морских пространств в Баренцевом море. Принципиальность этого вопроса для Норвегии обусловлена зависимостью экономики этой страны от добычи нефти и газа в северных морях.

Бурные дебаты на предмет несоответствия национальным интересам России вызывает подписанное еще 1 июня 1990 г. Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств, по которому 70 % территории Берингова моря отходило под юрисдикцию США, получавшим на 13200 кв. морских миль больше пространства, чем если бы линия разграничения была проведена на равном расстоянии между побережьями. При подписании этого документа за основу разграничения была принята граница, определенная Договором 1867 г., признавая которую США де-факто соглашались с правами России на владение арктическими территориями. Соглашение разграничило континентальный шельф и экономическую зону от Северного Ледовитого океана до Тихого океана, а также территориальные воды в Беринговом проливе. Так статья 2 Соглашения определяет прохождение линии разграничения от начальной точки 65 градусов 30 минут северной широты 168 градусов 58 минут 37 секунд западной долготы по меридиану 168 градусов 58 минут 37 секунд западной долготы на север по Северному Ледовитому океану насколько допускается по международному праву.

При подписании этого Соглашения советская сторона полагала, что признание Соединенными Штатами де-факто морской границы полярных владений СССР в Чукотском море и в Северном Ледовитом океане окажется дополнительным аргументом при аналогичных переговорах с Норвегией по делимитации в Баренцевом море и в Северном Ледовитом океане. Однако эти надежды не оправдались.⁵

Таким образом, можно заключить, что секторное разделение Арктики не вызвало в момент его проведения каких-либо возражений иных, неарктических, государств было де-факто принято. Этого фактического признания было достаточно до тех пор, пока, как говорится, с развитием науки и техники, проблема разработки ресурсов Арктики из области фантастики и легендарных исследователей не перешла в практическую сферу.

Однако нельзя утверждать, что Конвенция 1982 г. никоим образом не отметила особенность арктических пространств. Положения Конвенции не только не отрицают секторального разделения Арктики, но и особо предусматривает, что “прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контро-

лем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах.” (ст. 234 Конвенции).

Отличительной особенностью морей Северного Ледовитого океана является их относительно небольшая глубина, редко превышающая 200 метров, и то обстоятельство, что они большую часть года (до 9 месяцев) покрыты непроходимыми для обычных судов льдами. Определить, где заканчивается суша и начинается ледовая поверхность моря практически невозможно.

Закрепление правового статуса прилегающих к побережью России арктических морей (Восточно-Сибирское море, Карское море, Море Лаптевых, Баренцево море и Чукотское море) имеет принципиальное значение для обеспечения экономических интересов страны, ее геополитических интересов и национальной безопасности.

Правовой режим Карского моря исторически всегда регулировался российским государством, еще указами первого царя династии Романовых Михаила запрещалось плавание в Карском море иностранным судам. Восточно-Сибирское, Карское и Море Лаптевых являются историческими русскими морями заливного типа, на которые распространяется режим внутренних морей России. Проходящие по ним морские пути, а это прежде всего знаменитый Северный морской путь, являются внутренними национальными морскими путями. Через российские арктические моря не проходят морские пути международного значения, они никогда не использовались для международного судоходства и рыболовства.

Определение Российской арктической зоны

Освоение арктических морей российскими землепроходцами и мореплавателями началось в XIV веке. Однако еще до эпохи всемирно известных русских исследователей, имена которых увековечены в названиях арктических морей, русские с берегов Белого моря доходили морем до Новой Земли и Шпицбергена. Большинство арктических земель и морей изведано российскими учеными и моряками.

Помимо вышеперечисленных нормативно-правовых актов, права СССР в арктических районах, прилежащих к ее территории, обеспечивались также рядом других законодательных актов, в частности, Законом СССР “О Государственной границе” 1982 г., Указами Президиума Верховного Совета СССР “О континентальном шельфе Союза ССР” 1968 г. Положения этих нормативно-правовых актов перешли и в российское законодательство о государственной границе и континентальном шельфе. В частности, в Закон РФ “О государственной границе Российской Федерации” от 1 апреля 1993 г.

Учитывая принятие и присоединение России к Конвенции по морскому праву 1982 г., усиление интереса к российскому арктическому сектору иностранных государств, сегодня необходимо разработать новые правовые обоснования претензий Российской Федерации на свою арктическую зону.

Безусловно, в основе этого обоснования должны быть и фактическое закрепление, начиная с 1926 г. за СССР — Россией полярных владений,

и вековой опыт освоения Россией земель в Северном Ледовитом океане. Однако изменившаяся международно-правовая ситуация делает только исторические ссылки недостаточными. Негоже, чтобы из-за бюрократической медлительности, (достаточно вспомнить историю с ратификацией Конвенции 1982 г., когда Россия буквально вскочила на подножку уходящего поезда) Россия потеряла значительную часть своего континентального шельфа.

Другие арктические государства уже предпринимают необходимые шаги по закреплению своего суверенитета над соответствующими арктическими секторами. В то время как Россия, похоже, решила от него “избавиться”. Именно этот вывод следует из определения арктической зоны, содержащегося в новой редакции законопроекта “Об арктической зоне Российской Федерации”, внесенном в Государственную Думу Российской Федерации 21 апреля 1999 г.

В первом варианте этого законопроекта, поступившем в Государственную Думу ФС РФ Советом Федерации в июле 1998 г., арктическая зона России определялась как часть Арктики, находящаяся под суверенитетом и юрисдикцией Российской Федерации. В нее включались: а) территории субъектов Российской Федерации: Кольский, Lovozersky, Печенгский районы, закрытые административно-территориальные образования Заозерск, Островной, Скалистый, Снежногорск, города Полярный и Североморск Мурманской области, город Мурманск; Ненецкий автономный округ; территория Воркутинской городской администрации Республики Коми; Приуральский, Тазовский и Ямальский районы, территории Лабытнангской и Салехардской городских администраций Ямало-Ненецкого автономного округа; Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ; территория Норильской городской администрации Красноярского края; Аллаиховский, Анабарский, Булунский, Нижнеколымский, Оленекский, Усть-Янский улусы Республики Саха (Якутия); Чукотский автономный округ; Олукторский район Корякского автономного округа; б) открытые и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане к северу от побережья Российской Федерации до Северного полюса, находящиеся в пределах границ, проходящих на западе по меридиану 32 градуса 4'35" восточной долготы (а в пределах от 74 градуса до 81 градуса северной широты — по меридиану 35 градусов западной долготы; а также в) внутренние воды и территориальное море Российской Федерации; г) исключительная экономическая зона и континентальный шельф, прилегающие к территориям, указанным в пунктах “а” и “б”.

Таким образом, в этой редакции пункт “б” законопроекта практически повторял формулировку Постановления ЦИК 1926 г. с поправкой Указа Президента Верховного Совета СССР № 8908-IX от 21 февраля 1979 г., где Северный полюс приводится в качестве верхней точки арктической зоны России. Тем самым подтверждалась площадь российской арктической зоны в 5,8 млн. кв. км.

Новый вариант этого законопроекта был внесен в Государственную Думу 21 апреля 1999 г. членами Совета Федерации А. В. Назаровым, А. И. Забейворота, В. Н. Назаренко, Ю. В. Нееловым, Н. И. Соломовым,

а также депутатами Государственной Думы Г.М. Ойнвидом, Ю.А. Гуськовым и Н.Л. Пискуном. Как следует из его преамбулы, законопроект призван определить состав арктической зоны и установить особенности правового регулирования всех форм деятельности в этой зоне.

На этот законопроект возлагаются большие надежды с точки зрения детальной проработки вопросов экономической и социальной политики в районах Крайнего Севера. И в принципе, он не вызывает особых нареканий. Если бы не один важный момент: подчеркивая свою направленность на обеспечение геополитических интересов Российской Федерации в Арктике, законопроект тем не менее содержит чрезвычайно опасное определение границ российской арктической зоны, которое может повлечь за собой в случае принятия закона тяжелейшие политические и экономические последствия.

Так, законопроект в статье 1, по-прежнему определяя арктическую зону как часть Арктики, находящуюся под суверенитетом и юрисдикцией Российской Федерации, практически дословно повторяет пункты “а”, “в” и “г” предыдущего варианта законопроекта, но дает совершенно иное толкование пункта “б”. В новом варианте законопроекта в состав арктической зоны России включаются такие территории субъектов Российской Федерации, как Кольский, Lovozersky, Печенгский районы, закрытые административно-территориальные образования Заозерск, Островной, Скалистый, Снежногорск, города Полярный и Североморск Мурманской области, город Мурманск; Беломорский район Республики Карелия, Ненецкий автономный округ; Мезенский, Лешуконский, Онежский, Пинежский, Приморский, Соловецкий районы, город Северодвинск Архангельской области, город Архангельск; город Воркута Республики Коми; Ямало-Ненецкий автономный округ; Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ; город Норильск Красноярского края; Аллаиховский, Оленский, Усть-Янский, Горный улусы Республики Саха (Якутия); Чукотский автономный округ; Олюторский район Корякского автономного округа.

Если имеющиеся изменения в перечне территорий, относимых к арктической зоне, — результат либо учета объективных условий, либо успешной лоббистской деятельности руководителей перечисленных субъектов Российской Федерации, то изменения в пункте “б” законопроекта могут иметь значительные международно-правовые последствия.

В новой редакции пункта “б” статьи 1 в состав арктической зоны России включаются такие архипелаги, как Земля Франца-Иосифа, Северная Земля, группа островов Новая Земля и другие острова, расположенные в Северном Ледовитом океане в границах, которые определены следующим образом: на западе и востоке — в пределах Государственной границы Российской Федерации, на севере — в соответствии с нормами международного права.

Далее текст законопроекта содержит два достаточно формальных положения, что в случае противоречия нормативных правовых актов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации настоящему Федеральному закону применяется настоящий Федеральный закон, и что общепризнанные принципы и нормы международного права и

международные договоры Российской Федерации в области отношений в арктической зоне являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила чем те, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации в области отношений в арктической зоне, применяются правила международного договора. Прежде всего имеется в виду Конвенция по морскому праву 1982 г. с ее определением размеров континентального шельфа в 200 миль.

Итак, в новом варианте текста законопроекта отсутствуют ссылки на установленный Постановлением Президиума ЦИК СССР 1926 г. полярный сектор России с Северным полюсом во главе. А утверждение, что граница арктической зоны России на севере определяется в соответствии с нормами международного права, по существу, лишает российскую арктическую политику многолетней правовой базы, закрепляющей за страной ее арктический сектор.

В данном исчислении континентальный шельф России в Арктике составит лишь 4,1 млн. кв. км. Прогнозируемые запасы энергетических ресурсов на территории, которая "выпала" из текста законопроекта, оцениваются в 15-20 млрд. тонн условного топлива.

Четкое следование Россией нормам международного права не означает отказа России от принципа секторального разделения Арктики. Этот принцип должен быть включен как в текст закона "Об арктической зоне Российской Федерации", так и в иные нормативно-правовые акты. Закрепление российского суверенитета над полярным сектором в границах 1926 г. должно происходить не только в рамках национального законодательства, но и на международном уровне. Тем более, что международное право содержит ряд механизмов, которые позволят и в этом контексте доказать право России на исторически сложившуюся ее арктическую зону.

Прежде всего, Конвенция 1982 г. не отменяет секторального принципа определения статуса территорий в Арктике. С другой стороны, она предусматривает 200-мильный отсчет континентального шельфа от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориальных вод, лишь тогда, когда внешняя граница подводной окраины материка не простирается на такое расстояние. Под подводной окраиной материка понимается находящееся под водой продолжение континентального массива прибрежного государства, состоящее из поверхности и недр шельфа. В данной ситуации Россия должна обосновать, что шельф Северного Ледовитого океана является продолжением Сибирской континентальной платформы, и применить нормы конвенции, предусматривающие в данном случае выведение внешней границы континентального шельфа за 200-мильную зону. В подобном случае Конвенция устанавливает 350-мильный ограничитель. Затем России будет необходимо зарегистрировать в Организации Объединенных Наций и в Международном органе по морскому дну безусловную юрисдикцию России над своим арктическим сектором, права по его использованию и освоению.

Применив данную норму Конвенции, Россия может подтвердить за собой арктический сектор, аналогичный тому, который закреплен По-

становлением 1926 г., когда на картах мира от границ нашей страны к Северному полюсу велись пунктирные линии, очерчивающие нашу арктическую зону. В конце концов, юридических оснований для того, чтобы стереть эти линии с мировой карты, нет.

¹ Американа. Англо-русский лингвострановедский словарь. — М.: Полиграма. — 1996. — С. 864—865.

² Подробнее см.: Молодцов С. В., Зиланов В. К., Вылегжанин А. Н. Анклавы открытого моря и международное право // Московский журнал международного права. — 1993. — № 3. — С. 39—52.

³ СЗ СССР. — 1926. — № 32. — Ст. 203.

⁴ Величков Д., Сафронов А. Россия может лишиться полярных владений // Коммерсантъ. — № 78. — 12 мая 1999 г.

⁵ Подробнее см.: Зиланов В. К. А после Аляски еще одна клякса // Российская газета. — 14 января 1997 г.

Статья поступила в редакцию в июне 1999 г.