

Территориальные проблемы

ПРЯМЫЕ ИСХОДНЫЕ ЛИНИИ И ИСТОРИЧЕСКИЕ ВОДЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ МОРСКОМ ПРАВЕ

С.В. Кузнецов *

Прямые исходные линии и исторические воды – это два тесно связанных между собой института международного морского права. Система прямых исходных линий и линий наибольшего отлива вдоль берега является основанием определения пространственной морской юрисдикции государства. От прямых исходных линий и линий наибольшего отлива устанавливается внешний предел как территориальных вод (а тем самым и государственная граница на море), так и экономической зоны и континентального шельфа. Кроме того, воды, ограничиваемые прямыми исходными линиями и простирающиеся в сторону берега, и воды, образующие так называемые исторические воды, по своему юридическому статусу относятся, как правило, к внутренним водам прибрежного государства, на которые распространяется его полный суверенитет. Эти обстоятельства диктуют необходимость правильного понимания и практического применения этих институтов морского права.

Отметим также, что, несмотря на длительное существование, они занимают достаточно скромное место в морском праве в сравнении с разработкой проблем экономической зоны или континентального шельфа. В то время как регулированию правового режима экономических зон и континентального шельфа в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года посвящены отдельные разделы, прямым исходным линиям как самостоятельному понятию – лишь одна статья 7, а исторические заливы вообще упоминаются вскользь только в пункте 6 статьи 10¹.

История практического применения этих институтов складывалась на протяжении достаточно большого периода. Предпосылкой их появления послужили действия некоторых государств, распространявших свой суверенитет на части моря (главным образом заливы), ограничивая их прямыми линиями. После того как эта практика получила признание, такие линии постепенно стали выступать в ка-

* 3-й секретарь Посольства Российской Федерации в США.

честве исходных для отсчета ширины территориального моря. Так, еще в 1604 году Великобритания выдвинула претензии на прилегающие к ее территории морские пространства, ограниченные прямыми линиями, проведенными от "мыса до мыса" (так называемые "королевские камеры")². Есть и другие примеры применения государствами прямых исходных линий для отсчета ширины своих территориальных вод. Норвегия своими декретами от 16 октября 1869 г., 5 января 1881 г. и 9 сентября 1889 г. применяла прямые исходные линии в качестве границ для исчисления ширины морской полосы, в пределах которой рыболовство сохранялось исключительно для ее жителей³.

Подобно Норвегии прямые исходные линии с целью ограничения иностранного рыболовства у своего побережья применяла и Россия. Протоколом к Рыболовной конвенции, заключенной между Россией и Японией 15 (28) июля 1907 г., участки Тихоокеанского побережья (бухты и заливы), ограниченные прямыми линиями в пределах российских территориальных вод, объявлялись запрещенными для лова рыбы иностранными подданными⁴.

Подобная практика нашла соответствующее признание в международных документах. В Правилах, принятых Институтом международного права в Париже 31 марта 1894 г., относительно определения и режима территориального моря указывалось, что "в бухтах территориальное море следует всем извилинам берега с тем исключением, когда оно отсчитывается от прямой линии, проведенной поперек бухты в той ее части, которая всего ближе к выходу в море и где противоположные берега бухты отстоят друг от друга на 12 морских миль, если только постоянный и вековой обычай не устанавливал большую ширину"⁵.

Одновременно со становлением такой практики возник вопрос, какой максимальной ширины может быть вход в залив, который можно перекрыть прямой исходной линией. Как видно из приведенной цитаты, вышеупомянутые правила определили ее в 12 морских миль, хоть и сделали оговорку в отношении возможности установления иной ширины в силу обычая. Вместе с тем англо-французская конвенция о рыболовстве 1839 года, Гагская конвенция о рыболовстве в Северном море 1882 года, англо-датская конвенция о рыболовстве у острова Фароэ и Исландии 1902 года и др. определяли предельную ширину таких заливов в 10 морских миль⁶.

В проекте регламента о территориальном море в мирное время, принятом Институтом международного права на его 35-й сессии в Стокгольме в 1928 году, также говорилось о максимальной ширине входа в залив, равной 10 милям. Там же указывалось, что ширина территориального моря отсчитывается от линии наибольшего отлива.

При этом ничего не говорилось об иной возможности отсчета от прямых исходных линий, кроме случая, когда они проводятся у входа в залив⁷.

Существенное влияние на практику отсчета ширины территориального моря оказало решение Международного Суда, вынесенное 18 декабря 1951 г. по англо-норвежскому делу о рыболовстве. Существо дела заключалось в том, что Норвегия, принимая декреты о территориальном море 1812, 1869, 1881 и 1889 годов, последовательно проводила политику, направленную на установление системы прямых линий для отсчета ширины территориального моря. Наконец, декретом от 12 июля 1935 г. Норвегия предусмотрела более последовательное применение этой системы, что и было оспорено Великобританией. Согласно декрету 1935 года, для проведения исходных линий было использовано 48 точек, причем 18 линий по протяженности превышали 15 морских миль, а одна линия достигала 44 морских миль.

В своем решении от 18 декабря 1951 г. Международный Суд сделал общий вывод о том, что ни сам метод, ни конкретные линии, установленные Норвегией декретом 1935 года, не противоречат международному праву. При этом Суд сослался на практику "нескольких государств", использовавших прямые исходные линии "не только при наличии хорошо очерченных заливов, но и при наличии небольших изгибов береговой линии, когда речь шла исключительно о придании поясу территориальных вод более простой формы". При вынесении решения было отмечено несколько важных моментов, касающихся общих методов проведения прямых исходных линий. Суд указал, что основная линия территориальных вод должна следовать общему направлению берега, вместе с тем в разумных пределах она может отходить от строгой параллельности берегу. Суд отметил также, что правило, согласно которому залив или бухта только в том случае являются внутренними водами, если вход в них менее 10 морских миль, не является общепризнанной нормой международного права, признав таким образом правомерным метод проведения прямых исходных линий, избранный Норвегией⁸.

Такое решение Международного Суда оказало значительное влияние на дальнейшее формирование норм международного права и международной практики в области использования исходных линий для отсчета ширины территориального моря. В частности, в Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 года достаточно подробно регламентируется использование метода прямых исходных линий. Так, статья 4 конвенции определяет общие случаи использования прямых исходных линий. В ней говорится, что "в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега в непосредственной близости к нему цепь ост-

ровов... может применяться метод прямых исходных линий", причем "при проведении таких исходных линий не допускается сколько-нибудь заметных отклонений от общего направления берега, а участки моря, лежащие с внутренней стороны этих линий, должны быть достаточно тесно связаны с береговой территорией, чтобы на них мог быть распространен режим внутренних вод". Далее указывается, что "в случаях, когда... может быть применен метод прямых исходных линий, при установлении отдельных исходных линий могут приниматься в расчет особые экономические интересы данного района, реальность и значение которых доказаны их длительным осуществлением". В статье делается специальная оговорка о том, что "система прямых исходных линий не может применяться государством таким образом, чтобы территориальное море другого государства оказалось отрезанным от открытого моря". В обязанность прибрежного государства вменяется обозначение прямых исходных линий "на морских картах, которые должны быть надлежаще опубликованы". В силу этой статьи "воды, расположенные в сторону берега от исходных линий территориального моря, составляют часть внутренних вод государства"⁹.

Необходимо отметить, что в конвенции недостаточно четко регулируется ряд важных вопросов и значительное их число передается на усмотрение прибрежного государства. Так, остается неясным, какую береговую линию следует считать изрезанной и извилистой, что должно считаться цепью островов и каково должно быть их максимальное удаление от берега и друг от друга, чтобы можно было провести прямые исходные линии. Лишь в самых общих чертах определяется и связь прибрежного государства с частью моря, находящейся внутри исходных линий. Кроме того, конвенция позволяет при установлении прямых исходных линий учитывать особые экономические интересы определенного района, что на практике дает достаточно широкие права прибрежному государству, которое может толковать это положение по своему усмотрению.

Конвенция не установила максимальной длины прямой исходной линии и ее максимально возможного удаления от берега. Умалчивается также и о том, в какой мере при использовании прямых исходных линий должны учитываться интересы международного сообщества. В статье 4 указывается только на необходимость публикации карт с обозначением прямых исходных линий, что может лишь предполагать право других государств опротестовать примененную практику¹⁰.

Положения Женевской конвенции 1958 года достаточно быстро нашли отражение в национальной практике государств, поскольку проведение прямых исходных линий значительно упростило техни-

ку отсчета ширины территориального моря и определения его внешнего предела. А так как конвенция не определила четко правила их проведения, это дало возможность прибрежным государствам определять прохождение таких линий по своему усмотрению и тем самым распространять свой полный суверенитет на более значительные по площади участки акватории, прилегающие к их побережью.

Нормы Женевской конвенции 1958 года в отношении прямых исходных линий с незначительными дополнениями вошли в Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года. Однако, как и Женевская конвенция, Конвенция ООН 1982 года не содержит точных указаний о предельной длине прямых исходных линий, применяемых государствами при глубоко изрезанном и извилистом побережье или в местах, где вдоль берега и в непосредственной близости к нему имеется цепь островов. Согласно обеим конвенциям, ограничение 24 миль длины замыкающей линии в заливах не распространяется на любые случаи, когда применяется метод прямых исходных линий (п.6 ст. 7 Конвенции 1958 г. и п.6 ст. 10 Конвенции 1982 г.)¹¹. Кроме того, не ограничивается длина исходных линий, которые, согласно статье 9 Конвенции 1982 года, проводятся поперек устья реки между точками на ее берегах, соответствующими наибольшему отливу.

Таким образом, к настоящему времени концепция прямых исходных линий нашла свое отражение в двух конвенциях по морскому праву, положения которых широко применяются на практике прибрежными государствами.

Анализ практики прибрежных государств по применению системы прямых исходных линий свидетельствует о том, что из 140 государств к настоящему времени около 30 используют этот метод, а более 50 государств используют смешанный метод (включающий также и проведение прямых исходных линий), что составляет примерно 60% от числа государств, имеющих морское побережье.

Обобщенные данные о всех прямых исходных линиях, установленных в соответствии с законодательством континентальных государств (без государств-архипелагов), показывают, что прямые исходные линии длиной до 2 морских миль составляют 88–90%, от 24 до 50 миль – 7–8,5, от 50 до 100 миль – 2–2,5, от свыше 100 миль – примерно 0,4–0,7% от числа всех прямых исходных линий. Самые протяженные прямые исходные линии у своего побережья установили: Бирма – 222,3 мили, Вьетнам – 161,8, Эквадор – 136 и Колумбия – 130,5 мили.

С концепцией "прямых исходных линий" тесно связана концепция "исторических вод". В международном праве издавна признавалось, что в состав территории государства могут входить, например, воды заливов. Еще Г. Гроций допускал, что такая часть моря, как

залив или пролив, может оказаться под властью государства, "лишь бы эта часть моря не была столь велика, чтобы при сравнении с твердью земли не могла составить часть ее"¹². Иными словами, Г. Гроций, не определяя максимальную ширину входа в залив, главным критерием для распространения власти государства над водами залива считал соблюдение определенного соотношения водной поверхности и сухопутной территории государства.

В 1910 году состоялось арбитражное рассмотрение спора между Великобританией и США по вопросу о рыболовных промыслах у побережья Северной Атлантики. В арбитражном решении впервые был использован термин "исторические" применительно к заливам, на которые государства выдвигали свои притязания и замыкающая линия которых превышала допустимые пределы. В этом решении говорилось, что "конвенция и установленный обычай могут рассматриваться как основа для притязания на заливы в качестве территориальных, которые могут быть на этой основе названы историческими заливами, и такое признание следует рассматривать действенным при отсутствии какого-либо принципа по данному вопросу"¹³.

Значительное внимание вопросу о заливах и бухтах уделил Международный Суд ООН при рассмотрении в 1951 году англо-норвежского спора о рыболовстве. Суд подтвердил право Норвегии владеть прибрежными водами и заливами, ограниченными прямыми исходными линиями, по историческим основаниям независимо от ширины входа в них. При этом вопреки утверждениям Великобритании Суд отметил, что "правило о 10 морских милях не является общепризнанной нормой международного морского права". Было высказано также мнение о связи внешних пределов территориальных вод как с интересами безопасности, так и с экономическими интересами прибрежного государства¹⁴.

Вопросу об исторических водах уделялось внимание и на международных конференциях по кодификации морского права. Так, в 1930 году на Гаагской конференции по кодификации международного права исторические заливы воспринимались как реальность, вытекающая из практики государств¹⁵. На Первой конференции ООН по морскому праву 1958 года в пункт 6 статьи 7 Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне было включено положение об исторических заливах. Включением в Конвенцию 1982 года положения об исторических заливах (п.6 ст. 10) Третья конференция ООН по морскому праву подтвердила право государств на эти виды морских пространств.

В правовой доктрине отсутствуют четкие указания в отношении существования каких-либо норм международного права, в силу

которых государства имеют право объявлять те или иные пространства историческими. В науке международного права концепция "исторических вод" свелась преимущественно к выявлению, систематизации и обобщению критериев и аргументов, которые обычно приводятся государствами в обоснование своих прав на те или иные морские пространства, включаемые в состав своей территории по историческим основаниям. Подавляющее большинство отечественных и зарубежных юристов считают, что основным элементом, создающим необходимую правовую базу для притязаний на исторические воды, служит длительное фактическое осуществление реальной власти прибрежным государством над определенной морской акваторией. Об этом писал еще в 1898 году Ф. Мартенс, аналогичной точки зрения придерживались Я. Броунли, Ф. Джессеп, В.А. Романов, Б.Н. Нечаев и др.¹⁶ При основополагающем значении исторического критерия другие факторы (особое географическое положение морской акватории, эффективное мирное осуществление власти прибрежного государства в течение длительного времени и признание такого положения другими государствами) также должны иметь место. Причем все вышеперечисленные элементы должны действовать в своей совокупности¹⁷.

Концепция "исторических вод" распространяется прежде всего на заливы. Доктрина "исторических заливов" издавна служила средством защиты для государств, имеющих большие заливы, рассматриваемые этими государствами как часть их национальной территории; многие государства считают заливы жизненно важными с позиций их экономической и национальной безопасности.

Вместе с тем в данной концепции историческими признаются воды не только заливов, но и других морских пространств. Так, согласно специальному меморандуму по вопросу об исторических водах, подготовленному Секретариатом ООН к Первой женеvской конференции по морскому праву, «теория исторических заливов имеет общее значение. На исторические права ссылаются не только в отношении заливов, но также в отношении тех морских пространств, которые имеют другой характер. Таковы, например, водные пространства, заключенные между островами архипелагов и соседним континентом. Это касается также проливов, устьев реки и т.д. В этом смысле чаще говорят об "исторических водах", а не об "исторических заливах"»¹⁸.

Для представления о сущности концепции "исторических вод" важное значение имеют некоторые судебные и арбитражные решения. Среди таких решений наибольший интерес представляет упоминавшееся дело об англо-норвежском споре, рассмотренное Международным Судом в 1951 году. Суд принял решение о признании норвежски-

ми внутренними водами морского пути вдоль норвежских берегов – Индерлея, созданного усилиями Норвегии и лежащего вне пределов ее территориальных вод. При вынесении этого решения Международный Суд рассматривал аргументы, основанные частично и на концепции “исторических вод”, и дал следующее определение: “Историческими водами обычно называются внутренние воды, которые не имели бы этого признака, если бы не существование исторического права на них”¹⁹. Это решение Международного Суда ООН оказало большое влияние на дальнейшее развитие морского права и его кодификацию в этой области.

Практика свидетельствует о том, что многие государства в разное время предъявляли свои права по историческим основаниям на примыкающие к их побережью морские пространства, в том числе на заливы со значительной площадью и шириной входа. Так, в 1793 году США распространили свою юрисдикцию на залив Делавэр, ширина входа в который превышала двойную ширину территориальных вод²⁰. В 1839 году был объявлен владением Франции залив Канкаль с шириной входа около 17 миль²¹. В этом же столетии в качестве территориальных были объявлены такие заливы, как Шалер (Канада, 12 миль), Консепшен (Канада, 20 миль), Монтерей (США, 19 миль), Чесапикский (США, 12 миль)²². В 1893 году Россия установила, что “территориальными водами Северной России признаются все заливы, бухты и рейды русского берега Северного Ледовитого океана, все Белое море южнее линии, проведенной по направлению от мыса Св.Нос к мысу Канин Нос”²³. В 1906 году Канада в законодательном порядке объявила своим владением Гудзонов залив (50 миль)²⁴. С 60-х годов XIX в. Норвегия считает территориальными водами заливы Варангер-Фьорд (около 30 миль) и Вест-Фьорд (около 60 миль)²⁵.

Притязания государств выдвигались не только на заливы. В 1866 году был определен в качестве территориального пролив Лонг-Айленд (ширина 20 миль, длина 100 миль). В 1903 году территориальными объявлены Манарский и Полкский проливы²⁶.

Притязания на заливы, ширина входа в которые превышала признаваемые пределы, обосновывались по разным основаниям. Так, в США в отношении залива Делавэр подчеркивали, что этот залив окружен только их территорией и никакое другое государство не владело им совместно с США. Искключительная юрисдикция над заливом принадлежала только США и их предшественнику, то есть юрисдикция над заливом осуществлялась с давних пор²⁷. При заявлении притязаний на Чесапикский залив (кроме названных) США привели следующие обоснования: 1) залив не может служить международным торговым путем; 2) он обладает особой географической конфигурацией; 3) с момента осуществления права государства залив рассмат-

ривался в качестве территориальных вод; 4) права США на владение заливом признавались другими государствами²⁸.

Современная практика свидетельствует, что на протяжении XX века вплоть до настоящего времени государства объявляли те или иные морские пространства историческими. Так, например, историческими были объявлены: в 1939 году – залив Санта Моника (США); в 1940 году – бухта Аматики (Гватемала); в 1952 году – заливы Санто-Доминго и Экосес (Доминиканская Республика), Сиамский залив (Таиланд); в 1957 году – залив Петра Великого (СССР); в 1969 году – залив Унгама (Кения) и др.²⁹

Новелла в практике прибрежных государств – заключение договоров об исторических водах. В 1982 году Вьетнам и Кампучия заключили соглашение об исторических водах, согласно которому морское пространство, расположенное между островом Фукуока и побережьем этих стран, объявлено историческими водами на том основании, что оно обладает особыми географическими свойствами и имеет большое значение для обеспечения безопасности и экономики обеих стран³⁰.

Таким образом, практика государств, судебные и арбитражные решения и доктрина позволяют сформулировать следующие основные черты концепции "исторических вод":

1. В исторических водах прибрежное государство должно осуществлять свои права длительное время и непрерывно, то есть должен сложиться определенный "национальный обычай". Эти права должны осуществляться очевидным для других государств образом. Однако для этого не требуется какая-либо официальная нотификация другим государствам; достаточно открытого осуществления прибрежным государством в этих пространствах своих административных прав, издания им нормативных актов, публикации выступлений и заявлений официальных лиц и других публичных действий.

2. Исторические права должны признаваться другими государствами, то есть "национальный обычай" должен превратиться в международный. Такое признание не обязательно должно быть явно выраженным, оно может просто подразумеваться как результат "общей терпимости" других государств по отношению к факту осуществления этих прав государством. Протесты государств, не имеющих прямого отношения к данному географическому району или не входящих в категорию государств, являющихся постоянными и существенными морепользователями, не принимаются во внимание.

3. Исторические воды должны иметь особое географическое положение: непосредственно примыкать к территории данного государства и находиться в стороне от международных морских путей.

Их объявление не должно препятствовать осуществлению международного судоходства.

4. Объявление вод историческими должно играть существенную роль с точки зрения экономики и обороны прибрежного государства.

В подтверждение притязаний на морские пространства государство может сослаться на мнение авторитетных ученых, признающих существование исторических прав на данные пространства.

Следует признать сложность практического использования приведенных признаков. При несоблюдении одного из условий может возникнуть ситуация, ставящая под вопрос правомерность практического применения прибрежным государством данной концепции в целом.

Концепция "исторических вод" в современном международном морском праве модифицировалась в силу того, что в настоящее время список морских пространств, которые можно было бы объявить историческими водами, практически исчерпан. Кроме того, сейчас нет особой необходимости сослаться на историческое право, чтобы претендовать на заливы в качестве внутренних вод. Для этого достаточно использовать имеющиеся конвенционные нормы относительно прямых исходных линий.

¹ См. *Сборник международных договоров СССР по вопросам мореплавания*. МО ГУНиО. — Изд. 3-е. — М., 1987. — С.32—34.

² См. *Парфонт Н.* Вопросы англо-норвежского рыболовства // *Морское обозрение*. — 1952. — № 71. — С.347, 358.

³ См. *Сборник дипломатических документов, касающихся переговоров по заключению рыболовной конвенции между Россией и Японией*. — С.-Пб., 1907. — С. 211, 225.

⁴ Там же.

⁵ *Овчинников И.* Институт международного права и работы, касающиеся мореплавания // *Морской сборник*. — 1898. — № 11. — С. 15.

⁶ Цит. по: *Хиттинс и Коломбос.* Международное морское право. — М., 1953. — С. 126.

⁷ См. *Annuaire de l'Institut de Droit International*. — Vol. 34. — Stockholm session. — 1928. — August. — P. 755.

⁸ См. *International Court of Justice. Reports and Judgements. Advisory Opinions and Orders*. — The Hague, 1951. — P.131.

⁹ *Сборник международных договоров СССР по вопросам мореплавания*. — М., 1988. — С.18—19.

¹⁰ Там же. — С. 19.

¹¹ Там же. — С. 20, 34.

¹² *Гроций Г.* О праве войны и мира. — М., 1956. — С. 219.

¹³ *Hackworth G.H.* Digest of International Law. — Washington, 1940. — Vol. I. — P.692.

¹⁴ См. *Cour International de Justice. Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances.* — 1951. — P. 116–206.

¹⁵ См. *League of Nations publications v. Legal.* — 1930. — Vol. 14.

¹⁶ См. *Мартенс Ф.* Современное международное право цивилизованных народов. — С.-Пб., 1898. — Т.1/2; *Нечаев Б.Н.* Статус исторических вод (доктрина и практика) // *Океан, техника, право.* — М., 1972. — С. 44–51; *Романов В.А.* Залив Петра Великого — внутренние воды Советского Союза // *Сов. государство и право.* — 1958. — № 5.

В зарубежной литературе см. *Брунлик Я.* Международное право. — М., 1977. — Кн. 1; *Jessup Ph.* *The Law of Territorial Waters and Maritime Jurisdiction.* — New York, 1921. — P. 383–385, 430–436.

¹⁷ См. *Барсегов Ю.Г.* Вопрос о правовом статусе и правовых основаниях приобретения титулов на исторические воды в современном международном морском праве // *Сов. ежегодник международного права.* 1987. — М., 1988. — С.201–202; *Коломбос Д.* Международное морское право. — М., 1975.

¹⁸ См. *United Nations Conference on the Law of the Sea. A Brief Geographical and Hydrographical Study of Bays and Estuaries, the Coasts of Which Belong to Different States.* — A/Conf. 13/13, 1957.

¹⁹ *Fisheries Case (United Kingdom v. Norway)* / Judgement of 18 December 1951. — I.C.J. Reports. — 1951. — P. 125.

²⁰ См. *Historic Bays. Memorandum by the Secretariat of the United Nations.* — Doc. A/Conf. 13/1. — P.15.

²¹ *Ibid.* — P. 10.

²² *Ibid.* — P. 10, 13.

²³ *Внешняя политика СССР. Сборник документов.* — М., 1945. — Т. III (1925–1934).

²⁴ *Jessup Ph.* *Op. cit.* — P. 411–412.

²⁵ *Memorandum by the Secretariat of the United Nations.* — P. 20–22.

²⁶ См. *Jessup Ph.* *Op. cit.* — P. 14–16, 424–427.

²⁷ См. *Memorandum by the Secretariat of the United Nations.* — P. 15–17.

²⁸ *Ibid.* — P. 11–13.

²⁹ См. *Сборник региональных соглашений и законодательных актов зарубежных государств по вопросам мореплавания.* — М., 1970. — Т. IV. — С.125–126; Т. III. — Кн. первая. — С. 269; Кн. вторая. — С. 58.

³⁰ См. *Сборник региональных соглашений и законодательных актов зарубежных государств по вопросам мореплавания.* — М., 1989. — Т. III. — Кн. первая. — С. 55.