

Правопритязания на природные ресурсы Арктики

Вылегжанин А.Н.*

Научных трудов, посвященных правовому режиму *пространств Арктики*, в том числе и весьма основательных, много, только перечисление их названий займет несколько страниц – а это непозволительная роскошь для журнальной статьи. Тем более если статья посвящена не пространствам, а именно природным ресурсам Арктики в контексте притязаний на них государств, прежде всего арктических.

Напомним, что содержание самого понятия «*арктические государства*» вызывает дискуссию: являются ли таковыми все государства, территория которых пересекается Северным полярным кругом? Или все государства – члены Арктического совета? Или же только те из них, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану? В последнем случае кроме России и Канады, имеющих самое протяженное такое побережье, к арктическим государствам надо отнести еще Данию (из-за о. Гренландия), Норвегию и США (из-за полуострова Аляска, в 1867 г. проданного Россией США)¹

В конце 2005 г. газеты «Нью-Йорк Таймс» и «Российская газета» обменялись, похоже, популярными версиями правопритязаний на Арктику и ее природные ресурсы². «Нью-Йорк Таймс» заинтриговала читателей данными о стоимостных оценках нефтегазовых месторождений шельфовых районов у арктических побережий России и Норвегии, о грядущем, якобы, заявлении Дании о том, что «Северный полюс принадлежит датчанам», о пожеланиях Индии и Китая принять участие в освоении нефтегазовых месторождений в Баренцевом море и о том, что «именно в Арктике эксперты ожидают самые напряжен-

Вылегжанин Александр Николаевич – д.ю.н., профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД России, член Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве России, член Редколлегии Московского журнала международного права.

¹ Подробнее см.: Oppenheim L. International Law. A Treatise. Six edition. London. New York. Toronto. Ed. H. Lauterpacht, 1947. P. 486-538. Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г. Международное морское право. М., 2003. С. 210-212.

² - A Gold Rush at the Top of the World. – World Trends. The New York Times, October 17 2005. P. 1, 4-5; Кому достанется Севморпуть // Российская газета. 22 декабря 2005 г.

ные конфликты» между государствами. Для наглядности в газете представлены карты возможных международно-правовых сценариев раздела прав на природные ресурсы Арктики: во-первых, по секторальному принципу (имеется в виду – по секторам, образованным выходящим к Северному Ледовитому океану побережьем соответствующего арктического государства и сходящимися в Северном полюсе меридианами, проведенными от западной и восточной оконечностей такого побережья); во-вторых, без учета секторального принципа.

В «Российской газете» заместитель председателя Государственной Думы страны А.Н. Чилингаров и академик РАН А.Г. Гранберг акцент сделали прежде всего на значимость Северного морского пути как регулируемой Россией транспортной коммуникации, открытой для грузов не только из России, но и из Японии, Китая, других стран Азии в Западную Европу, а также для грузопотоков в обратном направлении. Показан потенциальный рост значения Севморпути по мере освоения масштабных месторождений шельфовых районов России в Баренцевом море – Штокмановского, Тимано-Печерской нефтегазоносной провинции, прежде всего с Приразломным месторождением. Как сказано, утомительно перечислять все разведанные здесь минеральные ресурсы, это – «миллиарды тонн нефти, триллионы – газа и угля, миллионы тонн металлических концентратов» Кроме того, корреспондент «Российской газеты» напомнил о призыве «Нью-Йорк Таймс» проводить «жесткую линию в вопросе пересмотра секторального принципа», на что заместитель председателя Государственной Думы России резонно заметил, что «никому не запрещается мечтать и хотеть»

Для международно-правовой оценки притязаний арктических государств на природные ресурсы Арктики необходимо напомнить и об устоявшемся понятийно-терминологическом аппарате, присущем правовому режиму Арктики, и о несомненно дискуссионных вопросах (в т.ч. о юридическом содержании термина «полярный сектор арктического государства»), которые поставлены жизнью и «над поиском верного международно-правового ответа» на которые, выражаясь словами министра иностранных дел России, «надо работать»³ Начать же надо, видимо, с «цены вопроса» о режиме арктических природных ресурсов.

Морские минеральные и биологические ресурсы в Арктике – дорогостоящие объекты правоотношений. По экспертным оценкам, «в Арк-

³ «Российская газета». 11 ноября 2005 г

тике сосредоточены самые большие из имеющихся в Мировом океане углеводородные ресурсы... – порядка 180 миллиардов метрических тонн.. Большая их часть – 66 миллиардов метрических тонн (37%) находится в азиатской части Арктики. .., 54 миллиарда метрических тонн (30%) углеводородов – в районах между полюсом и Северной Америкой»⁴ Кроме углеводородных ресурсов (не только нефтегазовых, но и таких, как гидраты), арктический шельф богат и залежами твердых минералов, в т.ч. руд ценных металлов⁵ Экспертное обобщение оценки запасов нефти и газа в морских районах, прилегающих к побережью арктических государств, выглядят так: Россия: 20–46 млрд. тонн нефти и 0,5-1,5 трлн. кубометров газа; Норвегия: соответственно 5-8,5 млрд. тонн и 3-4 трлн. кубометров; Канада: 3,5-9,5 млрд. тонн и 6,5-18,5 трлн. кбометров; США (к северу от Аляски): 1-3 млрд. тонн и 1-2 трлн. кубометров⁶

Что касается морских живых ресурсов Арктики, то, за исключением биоресурсов Баренцева и Норвежского морей, они не являются объектом конфликтных правопритязаний разных государств: лов рыбы и охота на морского зверя в арктических морях в пределах юрисдикции конкретного государства являются по большей части традиционными элементами жизнеобеспечения прибрежных общин коренного населения, а не масштабным коммерческим промыслом. Здесь, как отмечают специалисты, нет эндемических видов: рыборесурсная компонента ихтиофауны Арктики – примерно 150 видов – представлена «пришельцами» из средних широт (сельдь, треска, палтус, лосось и др.)⁷ Охота за морскими млекопитающими (их порядка 20 видов) или ограничена, или запрещена⁸ При этом «восточные моря Арктики – «самый бедный животными ресурсами и, соответственно, наименее освоенный район»⁹

Напротив, ресурсы Баренцева моря, традиционно значимые для России, существенные по объему биомассы запасов – это объект *многих договорно-урегулированных межгосударственных отношений, возник-*

⁴ The Oceans: Key Issues in Marine Affairs. Ed. H.D.Smith. Dordrecht/Boston/London, 2004. P. 283.

⁵ Ibid. P. 284.

⁶ Барсегов Ю.Г., Корзун В.А., Могилевкин И.М. и др. Арктика: интересы России и международные условия их реализации. М., 2002. С. 112.

⁷ Там же. С. 149

⁸ Там же. С. 152.

⁹ Там же. С. 153.

ших в связи с промышленным рыболовством, сложных по структуре и содержанию; с учетом этого правопритязания Норвегии на эти ресурсы будут детальнее рассмотрены ниже.

В общем плане действующий международно-правовой режим природных ресурсов Мирового океана в юридической литературе исследован¹⁰, но без выявления *правовых особенностей режима арктических биологических и минеральных ресурсов*. Они определяются как обитающие или залегающие в пределах наземных, подземных, водных, подводных пространств Арктики, в том числе в недрах суши, морского дна, а также во льдах¹¹. Правовой режим таких природных ресурсов зависит прежде всего от международно-правового статуса того пространства Арктики, где эти ресурсы залегают или обитают.

Пространственные пределы природоресурсных правопритязаний государств в Арктике.

Пять упомянутых государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану, бесспорно осуществляют в соответствии с международным правом и в порядке *lex generales*: суверенитет над *внутренними морскими водами*, их дном и недрами дна, а также над природными ресурсами в пределах внутренних морских вод; суверенитет над территориальным морем, дном и его недрами, а также над природными ресурсами в пределах территориального моря; суверенные права над *континентальным шельфом*, включая недра континентального шельфа, в целях разведки и разработки его естественных богатств. Эти права арктических государств существуют, выражаясь терминами Международного Суда ООН, *ipso facto* (в силу факта) и *ab initio* (изначально), независимо, например, от того, провозгласило арктическое государство или нет национальным законом прилегающие к его государственной территории конкретные районы дна Арктики своим континентальным шельфом¹². Однако для установления – в рамках международно-правовых возможностей – исходных

¹⁰ См., например: Rights to Oceanic Resources. Ed. by D.G. Dalmeyer and L. De Vorsey, Jr. Dordrecht/Boston/London, 1989. 208 pp., Jones E.S. Law of the Sea. Oceanic Resources. Dallas, 1972, XIV. 162 pp., Вылегжанин А.Н. Морские природные ресурсы. М., 2001. 298 с. Об экономико-географическом обзоре состояния минеральных морских ресурсов см.: Дж. Мери. Минеральные богатства океана: Пер. с англ. И.М. Варенцова. М., 1969. 440 с.

¹¹ См., например: Правовой режим минеральных ресурсов: Словарь / Под ред. А.А. Арбатова, В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина, Л.А. Тропко. М., 2002. С. 27

¹² Подробнее об этом см.: Вылегжанин А.Н. Морские природные ресурсы. С. 137 и сл.

линий, ширины территориального моря, внешней границы континентального шельфа национальный закон значение имеет.

В отличие от этих морских пространств, у арктического государства нет «в силу факта и изначально» прав на 200-мильную (считая от исходных линий) исключительную экономическую или рыболовную зону, простирающуюся в Северном Ледовитом океане. Если арктическое государство посредством национального законодательства такую зону не установило, то ее нет и по международному праву. Надо отметить, что четыре из пяти арктических государств (т.е. все, кроме США) в своем национальном законодательстве не только распространили на арктические районы свое законодательство о 200-мильных исключительных экономических, рыболовных зонах, но и последовательно применяют его¹³ – без увязки с концепцией арктических секторов (Норвегия) или в сочетании с секторальным принципом (Канада). Пятое арктическое государство – США – непоследовательно в своем отношении к секторальному принципу и на деле не применяет свой закон Магнусона-Стивенса – «Закон о сохранении рыбных ресурсов и управлении ими» – именно к вышеупомянутым ледовым районам к северу от Аляски (хотя Арктика отнесена к компетенции Совета по управлению рыбными ресурсами в северной части Тихого океана)¹⁴. Но это еще не означает, что данный закон не будет применим к циркумполярным районам в случае практической востребованности.

Ясность относительно наличия природоресурсных прав Канады, России, Норвегии, США и Дании во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе в Арктике не означает, что ясен вопрос о пространственных пределах таких прав.

Прежде всего, *установление исходных линий* (от которых отмеряется ширина территориального моря) у арктического побережья – вопрос не однозначный. И не только потому, что прибрежное государство вправе применить метод *прямых исходных линий* – эту позицию Норвегии в ее споре с Великобританией поддержал Международный Суд ООН в известном деле, решенном в 1951 г.¹⁵ Сложность этого вопроса обусловлена в еще большей степени *правом прибрежного государства*

¹³The Law of the Sea. National Legislation on the Exclusive Economic Zone. United Nations. New York, 1993. P. 392, etc.

¹⁴ Magnuson Fishery Conservation and Management Act. Public Law 94-265. – US Department of Commerce. National Oceanic and Atmospheric Administration, Washington, 1990. P. 30.

¹⁵I.C.J. Reports 1951. P. 131.

квалифицировать тот или иной морской район, омывающий его берега, как исторические воды. А как отметил еще французский правовед Жидель, «исторические воды есть внутренние воды»¹⁶, и это мнение поддерживается доктриной международного права¹⁷, в том числе при отнесении государствами арктических пространств к историческим водам¹⁸. Например, английские правоведы отмечают, что «в силу исторических или освященных давностью оснований прибрежное государство вправе притязать на более широкий пояс береговых вод при условии, что оно должно положительно доказать, что такое притязание прямо или молчаливо признано подавляющим большинством других государств»¹⁹. В 1984 г. мне довелось, исключительно по данным отечественной и зарубежной международно-правовой литературы, составить некий сводный перечень морских районов, в отношении которых на тот период было выражено намерение квалифицировать их в качестве исторических вод. В их числе – находящиеся в Арктике Гудзонов пролив и Гудзонов залив (заявленные Канадой ее исторические воды); моря Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Белое, Колыма, Чешская и Печерская губы, проливы Лаптева, Дмитрия Санникова, Вилькицкого (заявленные Советским Союзом исторические воды в Арктике)²⁰. В современной научной литературе отечественным юристом-международником отмечено: «Арктические моря, образующие систему Северного морского пути, представляют собой узкие и неглубокие ледовые моря заливного типа. С особыми природными условиями этих морей, а именно с тем, что они покрыты льдом, образующим ледовый припай, связаны экологическая и военная безопасность ее (России. – Примеч. ред.) арктического побережья. Само освоение этих морей потребовало вековых усилий русского народа.

¹⁶ Gidel G. Le Droit International Public De La Mer, Vol. III. Paris, 1934. P. 626.

¹⁷ Нечаев Б.Н. Статус исторических вод (доктрина и практика) // Океан, техника, право. М., 1972. С. 45 и сл.; Вылегжанин А.Н. Исторические воды: проблема обоснования статуса // Актуальные проблемы современного международного права. Международно-правовые проблемы территории. М., 1980. С. 90-102; Саваськов П.В. Исторические воды в международном морском праве // Морское право и международное торговое мореплавание. М., 1987. С. 29-42.

¹⁸ D. Pharaud. Historic Waters in International Law with Special Reference to the Arctic. – University of Toronto, 1971, vol. XXI. № 1.

¹⁹ Хиггинс и Коломбос. Международное морское право: Пер. с англ. / Под ред. С.Б. Крылова. М., 1953. С. 126-127.

²⁰ Вылегжанин А.Н. Теория и практика использования особых обстоятельств в решении проблем международного морского права. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 164.

В связи с этим правительство Российской империи и преемник, к которому перешли ее территориальные права. – СССР заявляли в свое время об исторических правах на отдельные акватории. В частности, особый режим Карского моря официально устанавливался правительством России в течение трех столетий. Исторические права в этих акваториях молчаливо или прямо признавались другими государствами»²¹

На пространственных пределах природоресурсных прав конкретного арктического государства сказывается, как следует из цитированных доктринальных источников, убеждение в международной правомерности его природоресурсной деятельности, ее национально-законодательного регулирования, последовательность и непротиворечивость такой законодательной практики, отсутствие противодействия такой практике со стороны других заинтересованных государств и иных субъектов международного права²² В Арктике этот процесс взаимодействия правопритязаний одних государств и ответных юридических шагов других имеет в настоящее время сущностное значение для определения прежде всего внешних пределов природоресурсной юрисдикции государств. При анализе позиций арктических государств в отношении таких пределов очевидно различие между позициями 1) государств, имеющих *наиболее протяженное побережье в Северном Ледовитом океане* (Россия и Канада); 2) и государств с относительно *небольшими* такими побережьями (Дания, Норвегия, США). Первые в числе оснований своих природоресурсных прав в Арктике опираются на те пространственные пределы, которые обозначены *их национальным законодательством об арктических секторах*. Вторые такого законодательства не имеют.

Правопритязания Канады и России на природные ресурсы в Северном Ледовитом океане.

Международно-правовые позиции этих двух государств в отношении рассматриваемого вопроса совпадают прежде всего в следующем:

²¹ Барсегов Ю.Г., Корзун В.А., Могилевкин И.М. и др. Указ. соч. С. 27-28.

²² Как отмечено: «Международное морское право является не просто статичным корпусом правил, а целостным процессом принятия решений. Это процесс непрерывного взаимодействия (a process of uninterrupted interaction), постоянно предъявляемых претензий и ответов на них, в ходе чего те, кто принимают решения в конкретных государствах, односторонне выдвигают различные притязания на использование районов мирового океана, а другие, принимающие решения на национальном или международном уровнях, отвечают на такие притязания, принимая их или отвергая (by either accepting or rejecting them)». – Lung-chu Chen. An Introduction to Contemporary International Law. A Policy – Oriented Perspective. New Haven and London. 1989 P. 132.

1) и Россия, и Канада исходят из наличия их *особых прав в пределах, соответственно, своего арктического сектора*; 2) и Россия, и Канада в течение многих веков не только *de facto* реализовывали свои властные полномочия в Арктике, но и *оформляли их национальным законодательством*; 3) исторически сложившиеся права России и Канады в Арктике (хотя и в разных проявлениях) *признаются, в т.ч. в доктрине международного права*²³

В юридическом плане *заслуги России* в Арктике состоят прежде всего в открытии и освоении многих и многих арктических пространств, а право первооткрытия было, сообразно международному праву того периода, достаточным титулом для распространения на них властных полномочий российского государства:

«История освоения Россией полярных областей насчитывает более восьмисот лет. Уже в середине XII в. новгородские люди шли далеко на север к берегам «Студеного моря», переходили Уральские горы, осваивали новооткрываемые земли экономически и культурно. В XVI в. Россия вела торговлю с европейскими странами через северные моря, для чего имелось несколько пристаней и таможен на берегах и в устьях рек. В конце XVI – начале XVII в. русские землепроходцы осваивают реки Обь, Енисей, Лену, в 1649 г. отряд Ф. Попова и С. Дежнева достигает самой восточной точки континента – нынешнего мыса Дежнева – и выходит в Тихий океан, впервые в истории сумев обогнуть Азию с востока. В XVIII в. Академия наук начинает научное изучение и картографирование побережья северных морей, значительную роль в котором сыграла Великая Северная экспедиция 1733-1743 гг. Значительные океанографические исследования морей Ледовитого океана были проведены и в XIX в. – они связаны с именами Ф.П. Врангеля, П.К. Пахтусова, О.Е. Коцебу, П.П. Крузенштерна, Н.Я. Данилевского, Ф.П. Литке и др. Новая волна усиленного изучения северных морей началась в конце XIX в., когда в России впервые в мире для этой цели были применены ледоколы. В начале XX в. в области северных морей у побережья России побывали экспедиции Б.А. Вилькицкого, Э.В. Толля, Г.Я. Седова, В.А. Русанова и др.»²⁴

²³ Паламарчук П.Г. Международно-правовой режим морей советского сектора Арктики // Международное право и международный правовой порядок. М., 1981. С. 111-124; Эфендиев О.Ф. Арктические воды // Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана. М., 1974. С. 184-190; L. Timchenko. Quo Vadis, Arcticum? The International Law Regime of the Arctic and Trends in its Development. Kharkiv, 1996. P. 73-85.

²⁴ Паламарчук П.Г. Указ. соч. С. 112.

С XVI века Россия поднимает на официально-государственный уровень свои правопритязания на северные земли и моря. Царь Иван Грозный отвечал Англии отказом на ее ходатайства о предоставлении исключительного права на торговлю в устьях северных рек, подчеркивая, что «те места в нашей земле с три тысячи верст»²⁵. В 1821 г. Сенат издал Указ «О приведении в исполнение постановления о пределах плавания и о порядке приморских сношений вдоль берегов Восточной Сибири, Северо-Западной Америки и островов Алеутских, Курильских и проч.», согласно которому «право торговли, китовой и рыбной ловли и всякой промышленности на островах, в портах и заливах и вообще по всему северо-западному побережью Америки..., а также по островам Алеутским и по всем берегам Сибири предоставляется в пользование единственно российским подданным»²⁶. Права России на северные земли и моря отражаются в русско-шведских договорах 1806 и 1826 гг., русско-американской конвенции 1824 г., русско-английской конвенции 1825 г.²⁷

Согласно *«Договору, заключенному между Россией и Североамериканскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18 (30) апреля 1867 года, об уступке Российских Североамериканских колоний»* (чаще называемом русско-американской конвенцией 1867 г. об уступке Аляски), обозначена граница, к востоку от которой все земли передавались Россией Соединенным Штатам Америки, а к западу – оставались без изменения под суверенитетом России. Положение этого договора, особенно важное для характеристики международно-правового статуса Арктики, в т. ч. современного, предусматривает, что указанная граница проходит через точку меридиана, отделяющего в Беринговом проливе «на равном расстоянии острова Крузенштерна, или Игналукъ, от острова Ратманова, или Нунарбукъ, и направляется по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется въ Ледовитом океане (et remonte en ligne direct, sans limitation, vers le Nord jusqu'à ce qu'elle se perde dans la mer Glaciale)» (ст. I)²⁸.

²⁵ Там же. С. 113.

²⁶ Там же. С. 114.

²⁷ О.Ф. Эфендиев. Указ. соч. С. 184.

²⁸ Договор 1867 г. подписан от России тайным советником Императора Всероссийского Э. Стеклем, а от США – статс-секретарем В. Сьюардом. Текст договора (русский и французский) цитируется по: Сборник пограничных договоров, заключенных Россией с соседними государствами. С.-Петербург. 1891. С. 299-303. См. также: Овчинников И.А. Сборник действующих трактатов, конвенций и других международных актов, имеющих отношение к военному мореплаванию. Петроград, 1914. С. 82 и сл.

В XIX-XX веках изданы новые нормативные акты, закрепляющие права России в Арктике. Инструкция 1893 г. исходит из того, что под суверенитет России подпадают все заливы, бухты, рейды «русского побережья Северного Ледовитого океана» и все Белое море к югу от линий, соединяющих входные мысы. Нотой российского МИД от 4 сентября 1916 г. земли и острова, открытые экспедицией Вилькицкого в 1913-1914 гг., объявляются включенными в территорию России; одновременно подтверждалась принадлежность России ранее открытых островов, которые *«составляют продолжение к северу континентального пространства Сибири»*²⁹

Канада первой – в 1904 г. – юридически точно заявила о пределах своих правовых притязаний в Арктике, т.е. о своих правах на арктический *сектор* как обозначено на карте, выпущенной канадским министерством, границы этого сектора проходят от канадских оконечностей (западной и восточной) на северном побережье страны по меридианам 60° и 141° западной долготы до их схождения в точке Северного полюса³⁰. В порядке закрепления прав Канады на ее арктический сектор последовали заявления на правительственном уровне, принятие известного закона «О северо-западных территориях» (The Northwest Territories Act); в 1925 г. в соответствии с принятыми поправками к нему Канада установила, что для осуществления деятельности в пределах канадского арктического сектора, в т.ч. в целях разведки и разработки природных ресурсов, требуются соответствующие разрешения канадских властей³¹. В 1926 г. законодательством Канады предусматривается установление «Заповедника арктических островов» (The Arctic Islands Preserve); северные границы этого заповедника, согласно законодательству, совпадают с границами арктического сектора Канады. В мае 1929 года вновь в законодательном акте Канады применены границы ее арктического сектора³².

Вслед за упоминавшимися законодательными актами Канады 1904, 1909 и 1925 гг. Президиум ЦИК СССР в апреле 1926 г. принял известное постановление о подтверждении того, что «все как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова» в преде-

²⁹ Паламарчук П.Г. Указ. соч. С. 115.

³⁰ Reid I. The Canadian Claim to Sovereignty over the Waters of the Arctic. – 12 Canadian Yearbook of International Law, III. 1974. – Цит. по: Барсегов Ю.Г., Корзун В.А., Могилевкин И.М. и др. Указ. соч. С. 29.

³¹ D. Pharaud. Canada's Arctic Waters in International Law. Cambridge, 1988. P. 45-50.

³² L. Timchenko. Op. cit. P. 73.

лах обозначенного арктического сектора являются «территорией Союза ССР»³³ Термин «земли и острова» по-разному был истолкован правоведами, поскольку, как отмечалось, в обычном значении острова — это тоже земли. Волю законодателя Е.А. Коровин истолковал в том смысле, что в данном правовом акте речь идет о суверенитете государства в пределах обозначенного арктического сектора над: а) островами; б) над ледовыми пространствами; в) над морскими пространствами, не спаянными льдом³⁴ Ранее еще более расширительное толкование этого правового акта было предложено В.Л. Лахтиным, по мнению которого суверенитет каждого государства распространяется не только на наземные районы соответствующего арктического сектора, но еще «может быть распространен на воздушное пространство над ним»³⁵

Право государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану, установить суверенитет над соответствующим арктическим сектором обосновывали также В.Н. Дурденевский³⁶, Е.Б. Пушуканис³⁷, С.А. Вышнепольский, Г.М. Гуслицер и др.³⁸ Обобщая доктринальные обоснования прав арктических государств в своем соответствующем секторе, В.Н. Кулебякин пишет: «По многочисленному признанию юристов-международников, Северный Ледовитый океан и его окраинные моря совершенно отличаются от других океанов и морей и представляют собой специфический случай с уникальными особенностями с точки зрения правового регулирования. Главная особенность, которая отличает Северный Ледовитый океан от других океанов, заключается в том, что его территория площадью 13,1 млн. кв. км, за исключением лишь некоторых районов, постоянно либо большую часть года покрыта льдами. Именно комплекс исторических, экономических, политических, географических, экологических и других факторов позволяет сделать вывод, что арктические морские пространства не могут рассматриваться под тем же углом зрения,

³³ Текст постановления Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. см.: Военно-морской международно-правовой справочник / Под ред. А.С. Бахова. М., 1956. 351 с.

³⁴ L. Timchenko. Op. cit. P. 76.

³⁵ Ibid. Некоторые районы в пределах арктического сектора, по мнению В.Л. Лахтина, должны подчиняться «хотя бы и ограниченному суверенитету приполярных государств по секторам их тяготения». Цит. по: Паламарчук П.Г. Указ. соч. С. 119

³⁶ Дурденевский В.Н. Проблема правового режима приполярных областей // Вестник МГУ. 1950. № 7

³⁷ L. Timchenko. Op. cit. P. 77

³⁸ Цит. по: Паламарчук П.Г. Указ. соч. С. 120-121.

что и морские пространства вообще»³⁹ П.Г. Паламарчуком сделан вывод о том, что «в Арктике сложился международно-правовой обычай деления ее на сектора между пятью арктическими государствами»⁴⁰ А.А. Ковалев предупреждает, что «США продолжают начатую в 1994 г беспрецедентную программу изучения Арктики при помощи атомных подводных лодок, оснащенных новейшими системами для картографирования морского дна и донных отложений. ... К сожалению, отдельные канадские юристы и политические деятели под давлением США отказываются от секторального принципа и заявляют о том, что приарктические государства не могут осуществлять верховенство в пределах арктического сектора над морскими пространствами»⁴¹

Вместе с тем ключевой вопрос сегодня – не в защите прав арктических государств на морские пространства и природные ресурсы их соответствующего арктического сектора у побережья, вообще в пределах 200 миль от исходных линий. Эти права пяти арктических государств определены конвенционными и обычными нормами международного права. Вопрос – в обосновании природоресурсных притязаний арктических государств *на высокоширотные районы Арктики, находящиеся на удалении более чем 200 миль от исходных линий* (а обоснованность таких притязаний с развитием технологий морских разработок и их продвижением на север все более востребуется).

Канада, как точно подмечено, проводит в целях защиты таких своих интересов весьма продуманную правовую политику: 1) воздерживаясь от «прямого провозглашения суверенитета» над всем канадским сектором, продолжает в законодательстве называть его «национальным пространством», «национальными водами» и тщательно избегать «шагов или заявлений, которые рассматривались бы как отказ от претензий на суверенитет»⁴² В таком правовом поле иностранному государству не дозволено начинать, к примеру, разведку минеральных ресурсов без разрешения Канады в ее арктическом секторе, хотя бы и у Северного полюса.

В России же, судя по сопоставлению международно-правовых идей, состоятся две возможные линии поведения. Первая состоит в том,

³⁹ Кулебякин В.Н. Правовой режим Арктики. – Международное морское право. Отв. ред. И.П. Блищенко. М., 1988. С. 139

⁴⁰ Паламарчук П.Г. Указ. соч. С. 121.

⁴¹ Ковалев А.А. Современное международное морское право и практика его применения. М., 2003. С. 214.

⁴² Барсегов Ю.Г., Корзун В.А., Могилевкин И.М. и др. Указ. соч. С. 30-31.

чтобы, исходя из предусмотренных в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. положений о внешней границе континентального шельфа, «найти обоснование того, что шельф Северного Ледовитого океана является продолжением Сибирской континентальной платформы, и применить нормы Конвенции» 1982 г., затем «данные о границах российского арктического континентального шельфа должны быть представлены в Комиссию по границам континентального шельфа и зарегистрированы в ООН» Сторонник этой линии отмечает далее: «Встречающиеся в последнее время попытки некоторых специалистов все же выступить в защиту секторального разделения Арктики и закрепить это разделение в национальном законодательстве приарктических государств, в частности России, не имеют под собой правовых оснований»⁴³ Именно эта линия была воспринята отечественными природоресурсным и внешнеполитическим ведомствами: в ООН была спешно представлена заявка России на внешнюю границу континентального шельфа, согласно которой часть дна в арктическом секторе, границы которого обозначены упоминавшимся постановлением Президиума ЦИК СССР, должна была бы стать международным районом морского дна: решение о подаче этой заявки критиковалось на заседании в 2005 г. круглого стола в Совете Федерации РФ

Так, проф. С.А. Гуреев и И.В. Буник: 1) критиковали то, что в «2002-2004 годах Министерством природных ресурсов России были затрачены значительные финансовые средства на организацию и проведение исследований строения дна Северного Ледовитого океана, причем часть результатов этих исследований была безвозмездно передана в ООН, в Комиссию по границам континентального шельфа»; 2) сделан вывод о том, что «избранный в 2002 г. тогдашним руководством МПР и МИДа подход был юридически неоптимальным, ошибочным с точки зрения стратегических интересов России в Арктике. Неоптимальным – поскольку изначально содержал риск постановки на усмотрение относительно недавно созданной Комиссии исторически сложившихся масштабных национальных интересов Российского государства в Арктике. Ошибочным – по следующим причинам: во-первых, в 2002 г. не было обязательства РФ подавать заявку в Комиссию по границам континентального шельфа и раскрывать Комиссии соответствующие естественно-научные данные о дне Северного Ледовитого океана. Во-вторых, Россия, направив такую

⁴³ Ковалев А.А. Указ. соч. С. 222.

заявку впервые заявила на официальном международном уровне об ограничении своих прав в арктическом секторе, границы которого установлены в действующем законодательстве, а именно в Постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г., в силу международно-правового института *эстонпель* наша страна (после рекомендации Комиссии) не сможет претендовать на осуществление суверенных прав над континентальным шельфом в арктическом секторе России на большем пространстве, нежели указано в заявке. В-третьих, Россия впервые обозначила готовность распространить юрисдикцию Международного органа по морскому дну на дно Арктики (а это явно не отвечает долговременным интересам России). В-четвертых, другие арктические государства, прежде всего США (не является участником Конвенции 1982 г.) и Канада (является участником Конвенции 1982 г.), не ограничили протяженность своего континентального шельфа в Арктике по процедурам, предусмотренным в Конвенции 1982 г. Это дает, в частности США, возможность в любое время заявить, что их континентальный шельф в Арктике охватывает значительно большую часть по сравнению с конвенционными ограничениями. В-пятых, согласно международному праву, права России на континентальный шельф в Арктике существуют изначально, в силу факта, а не в силу правового документа, в том числе Конвенции 1982 года. Это основополагающее установление международного права подтверждено Международным Судом ООН, который еще в 1969 г. отметил, что права прибрежного государства на континентальный шельф существуют *«ipso facto and ab initio – в силу факта и изначально»*. В-шестых, следует учесть, что второе крупное арктическое государство – Канада – продолжает последовательно укреплять национальное законодательное регулирование в канадском арктическом секторе в развитие своего закона 1925 г. (прежде всего в целях защиты окружающей среды), а также планирует усовершенствование средств наблюдения и контроля в своем секторе⁴⁴

Эта критика в адрес МПР и МИД России поддержана и заместителем председателя Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации проф. Г.К. Войтоловским: «Со-

⁴⁴ Гуреев С.А., Буник И.В. О необходимости подтверждения и правового закрепления исключительных прав России в Арктике // Морская деятельность Российской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения / Под ред. В.А. Попова. М., 2005. С. 162-163.

всем недавно Российская Федерация добровольно самоограничила пределы своих природоресурсных притязаний в Арктике («Известия», 17 апреля 2002 г.), недальновидно распорядившись резервом России. А Канада, например, в пределах своего арктического сектора ничего не собирается отдавать никакому международному органу. Что мы выиграли таким «самоурезанием» в Арктике, впопыхах осуществленном, – неясно. Что потеряли – очевидно. Зачем было спешить – тоже не ясно»⁴⁵

Ознакомление с обоими подходами к защите прав России на пространство и природные ресурсы в Арктике указывает прежде всего на сложность поиска верных ответов на международно-правовые вопросы; соответственно на востребованность, до принятия управленческого государственного решения, тщательной международно-правовой экспертизы – лучше с состязательных правовых позиций. Внешнеполитические ведомства многих стран, как известно, придают колоссальное значение подготовке международно-правовых заключений, вообще доктрине международного права с учетом ее значения в ряду источников международного права. И такая практика дает результаты, как показывают, к примеру, судебные успехи Дании в продвижении ее правопритязаний на пространства и ресурсы в Арктике.

Правопритязания Дании и США на природные ресурсы Арктики.

Вопрос о том, имеет ли Дания права на природные ресурсы арктического сектора (основанием которого является северное побережье о. Гренландия), был решен в 1933 г. *Постоянная палата международного правосудия* решила в пользу Дании ее спор с Норвегией относительно суверенитета над Гренландией⁴⁶. В этом деле судом подчеркнут, в частности, относительный характер требования об эффективном контроле государства над территорией, в отношении которой выдвинуты притязания, в данном случае контроля со стороны Дании над Гренландией, простирающейся к высокоширотной Арктике. Как отметил Суд, в рассматриваемом деле он «удовлетворен очень малым в плане фактического осуществления суверенитета, при условии, что другое государство не может предъявить более весомое притязание (provided that the other State could not make a superior claim)»⁴⁷.

⁴⁵ Войтоловский Г.К. Теория и практика морской деятельности. Вып. 5. М., 2005. С. 222.

⁴⁶ Eastern Greenland Case (1933), PCIJ series A/B. № 53, at 46. Данное судебное решение изложено в: Green L.C. International Law through the cases. London, 1959. P. 128-139.

⁴⁷ Ibid.

Второй серьезный судебный успех Дании – это решение Международного Суда ООН, вынесенное в 1993 г. по ее спору с Норвегией о морской делимитации между о. Гренландия и о. Ян-Майен. У Суда не возникало сомнения в том, что Дания распространяет суверенитет на весь остров Гренландия (Норвегия в деле 1933 г. претендовала на некоторые районы Гренландии). В 1993 г. Международный Суд не согласился с позицией Норвегии, выступавшей за разграничение морских пространств по линии, равностоящей от датского и норвежского островов (Гренландии и Ян-Майена). С учетом явного неравенства протяженности побережий Гренландии и Ян-Майена, а также в целях обеспечения «справедливого доступа» рыболовецких общин Гренландии к рыбным ресурсам спорного района Суд обозначил разграничительную линию, при которой Дания получала значительно большую часть спорного района континентального шельфа и рыболовной зоны⁴⁸. Надо отметить, что ни Дания, ни Норвегия не обосновывали свои позиции в этом судебном деле концепцией арктических секторов.

В 2005 г. газета «Нью-Йорк Таймс» сообщила о попытках Дании «доказать, что 1600-километровый подводный хребет Ломоносова геологически соединен с Гренландией»⁴⁹. Конечно, для юридической оценки таких притязаний необходимы более обстоятельные фактические данные. В предварительном порядке отметим лишь, что к юридическим основаниям притязаний Дании на хребет Ломоносова названный геологический фактор нельзя отнести – независимо от того, есть такое соединение или нет. *Континентальный шельф* в Арктике – как и в большинстве районов – это продолжение *континентов*: Евразийского и Северо-Американского; но, конечно же, не многочисленных арктических островов. Кроме того, континентальный шельф является, как отметил Международный Суд ООН в 1969 г., продолжением «чего-то, уже обладаемого, и эта идея является, по мнению Суда, решающей. Подводные районы в действительности принадлежат прибрежному государству не потому (или не только потому), что они находятся возле него. Конечно, такие подводные районы находятся возле него; но этого недостаточно для создания оснований прав на них. То, что *ipso jure* создает правовой титул в отношении районов континентального шельфа, которыми, согласно международному праву, обладает

⁴⁸ I.C.J. Reports 1993, P. 42-79. Об этом судебном споре см.: Вылегжанин А. Н. Решение Международного Суда ООН о делимитации морских пространств. М., 2004. 224 с.

⁴⁹ The New York Times. October 17, 2005.

прибрежное государство, так это тот факт, что данные подводные районы можно рассматривать в действительности как часть территории, которой прибрежное государство уже обладает – в том смысле, что эти покрытые водой районы являются продолжением или продлением такой территории, ее ответвлением под морем»⁵⁰ Юридически абсурдно выглядело бы утверждение, что не Россия, а Дания, основная территория которой находится значительно южнее Северного полярного круга, «уже обладает» хребтом Ломоносова, что этот простирающийся от сибирской континентальной платформы подводный хребет, носящий имя великого русского ученого, «является продолжением или продлением» основной территории Дании, омываемой водами Балтийского моря, балтийских проливов и Северного моря. Вместе с тем корректно подмечено, что Дания, не выступавшая против применения в Арктике секторального принципа, но и не заявившая официально о своих правах на ее арктический сектор, тем не менее пользуется «правовыми последствиями, которые дает этот принцип для арктических государств»⁵¹ На такой основе природоресурсные притязания Дании в Арктике обосновываются последовательно и осторожно.

Притязания *США* на арктические природные ресурсы, напротив, наиболее непоследовательные в юридическом плане. Изначально *США* по примеру Канады на официальном уровне *заявили свои притязания на арктический сектор* к северу от Аляски. Так, министр морского флота *США*, выступая в 1924 г. в комиссии палаты представителей (нижняя палата американского Конгресса), отметил, что *США* принадлежат все необитаемые территории к северу от Аляски⁵² Эта позиция представителя администрации *США* была поддержана наукой. Американский правовед Д. Миллер в статье, опубликованной в 1925 г., обосновал, почему практически удобно и юридически оправданно секторальное деление пространств Арктики между выходящими к Северному Ледовитому океану государствами, включая *США*. По его мнению, правовой базой для установления арктического сектора *США* являются российско-английская конвенция 1825 г. и российско-американский договор 1867 г., в которых секторальные границы в Арктике обозначены⁵³ Другой американский юрист И.И. Хайд подчеркнул воз-

⁵⁰ I.C.J. Reports 1969 P. 31.

⁵¹ Барсегов Ю.Г., Корзун В.А., Могилевкин И.М. и др. Указ. соч. С. 32.

⁵² Эфендиев О.Ф. Указ. соч. С. 187

⁵³ Miller D.H. Political Rights in the Arctic. Foreign Affairs, 1925, V. 4, № 1. P. 54, etc.

возможность применения к Арктике секторального принципа: «Необходимо признать, что в арктических районах суверен смежной территории, глубоко заходящей за полярный круг, находится в сравнительного благоприятных условиях для того, чтобы дать почувствовать свое верховенство в пределах обширного, но еще не занятого пространства. Такие возможности, обусловленные в значительной мере географическими обстоятельствами, усиливают возможность применения системы секторов в районах, расположенных вокруг Северного полюса»⁵⁴ Вопрос о заявлении США прав на арктический сектор вновь обрел актуальность, когда в 1968 г. в районе залива Прудо (Аляска) были обнаружены нефтяные месторождения⁵⁵

Тем не менее в последующем США и на официальном уровне (прежде всего противодействуя Канаде в ее реализации прав в арктическом секторе), и на уровне доктрины международного права демонстрировали свое несогласие с применением в Арктике секторального принципа⁵⁶ Видимо, на изменение позиции США повлияло сопоставление возможностей природоресурсных и иных экономических притязаний этого государства в Арктике: а) в случае применения секторального принципа; б) в случае интернационализации пространств Арктики за пределами континентальных шельфов и 200-мильных исключительных экономических зон. Как подметил Я. Броунли, применение секторального принципа в Арктике «выглядит несколько абсурдно, когда речь идет о претензиях на суверенитет в отношении узкой полосы, простирающейся к полюсу»⁵⁷

Итак: 1) арктический сектор США обозначен: на востоке Аляски – законодательством Канады; к западу от Аляски – российско-американским договором 1867 г., 2) в настоящее время США не заявляют притязаний на арктический сектор к северу от Аляски (за 200-мильным пределом), этот факт имеет значимые правовые последствия; 3) не будучи участником Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., США не обязаны ограничивать свои права на континентальный шельф и его природные ресурсы к северу от Аляски пределами, установленными в Конвенции 1982 г.. в 350 морских миль или иным. США, как участник Конвенции о континентальном шельфе 1958 г., вправе осу-

⁵⁴ Эфендиев О.Ф. Указ. соч. С. 187

⁵⁵ Там же. С. 188.

⁵⁶ L. Timchenko. Op. cit. P. 82.

⁵⁷ Броунли Я. Международное право. Книга первая: Пер. с англ. /Под ред. Г.И. Тункина. М., 1977 С. 238.

ществлять над таким шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его естественных богатств значительно дальше – «до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих регионов» (ст. 1), т.е. в перспективе – и до Северного полюса.

Притязания Норвегии на природные ресурсы Арктики. Норвегия – и на уровне доктрины международного права, и в своей правовой политике – не высказывалась за свои права на природные ресурсы и пространства в пределах оставшегося для нее арктического сектора. Тому есть две основные причины: 1) вследствие признания разграничительной линии в Баренцевом море на основе секторального принципа Норвегия может потерять ее права в районе, который находится между двумя предлагаемыми линиями разграничения (а) по сектору – позиция СССР/России; по линии равного отстояния – позиция Норвегии); 2) правопритязания Норвегии на природные ресурсы ее эвентуально-го арктического сектора могут быть поставлены под сомнение в контексте Договора о Шпицбергене. Нынешние разногласия по вопросу о легитимности введения Норвегией в 1977 г. законодательства о 200-мильной рыбоохранной зоне вокруг Шпицбергена и о постепенно ужесточающихся мерах обеспечения выполнения данного законодательства – это не только отражение состязательных правопритязаний Норвегии и других государств на биоресурсы морских районов за пределами территориальных вод Шпицбергена; это, кроме всего прочего, еще и «проба сил» в предстоящем юридическом ристалище за нефтегазовые запасы шельфовых районов вокруг Шпицбергена.

Первая лицензия на разработку нефтегазовых месторождений на континентальном шельфе в Баренцевом море, по данным МИД Норвегии, была выдана в 1980 г., а «в целом баренцевоморская южная часть была официально открыта для нефтегазовых разработок в 1989 году» Норвегия выдала уже 41 лицензию на такие разработки; пробурено более 60 скважин в этой части баренцевоморского шельфа⁵⁸ Развернуты исследовательские, изыскательские работы на всем протяжении континентального шельфа южнее Шпицбергена. Наиболее известное, активно осваиваемое Норвегией месторождение газа – Снохвит (Snohvit) – расположено к югу от острова Медвежий (последний, напомним, входит в район действия Договора о Шпицбергене 1920 г.).

⁵⁸ Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Report № 30 (2004 – 2005) to the Storting. Opportunities and Challenges in the North. Oslo, 2005. P. 12.

Не случайно Шпицберген, как следует из цитирувавшегося выше доклада МИД Норвегии № 30 (2004 – 2005 гг.) Стортингу, является ключевым объектом «высокоширотной северной политики» (the High North Policy) Норвегии, а последняя, в свою очередь, «занимает уже в течение длительного периода центральное место в политике Норвегии»⁵⁹ В этом же документе МИД Норвегии, напомнив об установлении в 1977 г. 200-мильной рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена как о широко признаваемом законодательном акте, констатирует с сожалением, что «нет международного консенсуса в отношении права Норвегии регулировать рыболовство и осуществлять юрисдикцию над континентальным шельфом в этом районе. Например, Исландия и Россия оспорили такое право по принципиальным основаниям, ссылаясь на положения Договора о Шпицбергене»⁶⁰ По этому Договору, заключенному 9 февраля 1920 г. США, Великобританией, Данией, Францией, Италией, Японией, Норвегией, Нидерландами, Швецией, признается «полный и абсолютный суверенитет Норвегии над архипелагом Шпицберген», но «на условиях, предусмотренных настоящим договором» (статья 1). Установлен режим нейтрализации и демилитаризации Шпицбергена (Пreamбула и ст. 9). Договор не предусматривает даты истечения срока его действия. В Договоре зафиксировано, в порядке признания исторически сложившихся прав на Шпицберген России (не принимавшей участия в международной конференции), что «русские граждане и общества будут пользоваться теми же правами, что и граждане Высоких Договаривающихся Сторон» Норвегия обязана, по Договору о Шпицбергене, осуществлять свой суверенитет над архипелагом только «на условиях, предусмотренных Договором» А Договор не предусматривает права Норвегии устанавливать, кроме территориальных вод, какие-то еще морские зоны или морские границы вокруг Шпицбергена. Отмеченный факт, конечно, не означает, что в морских районах вокруг Шпицбергена можно игнорировать меры сохранения рыбных и иных ресурсов. Такие меры обязательны к соблюдению и в районах открытого моря. Сегодня уже общепризнанно: рыбными ресурсами нужно управлять – и в силу обязательств Норвегии, России, иных государств по международному морскому праву, и на фоне накопленного опыта просчитанного воздействия на запасы посредством четко регулируемого промысла. Управление рыб-

⁵⁹ Ibid. P. 11. etc.

⁶⁰ Ibid.. P. 26.

ными ресурсами – это, упрощенно, выражение морской биологии в правовом регулировании. Нет такого регулирования – не сохраняются запасы. С другой стороны, нет регулируемого промысла – запасы не воспроизводятся наилучшими темпами⁶¹. Поэтому в интересах и России, и Норвегии регулировать рыболовство, в т.ч. в районе действия Договора, сохранять запасы, управлять ими (а запасы в Баренцевом море, в т.ч. южнее Шпицбергена, – в основном общие для России и Норвегии). Вопрос – как управлять, на договорно-согласованной основе или же по законодательству Норвегии, в силу ее суверенитета над территориальными водами архипелага. Как сказано в упоминавшемся докладе МИДа Норвегии Стортингу, «Законом Норвегии 1925 г. о Шпицбергене предусмотрено, что Шпицберген является частью Королевства Норвегии»⁶². Это утверждение требует уточнений.

В Договоре о Шпицбергене 1920 г. обозначены пределы, где реализуется на договорных условиях суверенитет Норвегии: а) суша; б) территориальные воды Шпицбергена. Более – нигде. Статьей 1 Договора обозначен район его действия: между меридианами 10° и 35° восточной долготы и между параллелями – 74° и 81° северной широты. Границы этого района – это не границы суверенитета Норвегии; они обозначены в Договоре для того, чтобы не перечислять все острова и скалы, которые Договором отнесены к архипелагу Шпицберген. Суверенитет, территориальное верховенство Норвегии распространяется *не на весь район действия Договора*, а именно на эти *острова и скалы*, а также на *территориальные воды* вокруг них. На морских «участках» внутри района действия Договора, за пределами территориальных вод, нет властных полномочий Норвегии по Парижскому договору. Эта важнейшая юридическая деталь, как видно из документов, иногда упускалась из виду.

Исполнение в течение десятилетий положений Договора 1920 г. было относительно неконфликтным. Оно стало заметно нарушаться в 1970-1990 гг., когда в средствах массовой информации государств – участников Парижского договора участились публикации антинорвежской направленности. Поводом к ним послужило установление зако-

⁶¹ Об управлении морскими живыми ресурсами см., например: Knight H.G. Managing the Sea's Living Resources. D/C/ Heath and Company. Lexington, Massachusetts, Toronto. 1977. 141 p., Burk W.T. The New International Law of Fisheries. Clarendon Press. Oxford. 1994. 382 p., Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. М., 2000. 598 с.

⁶² Norwegian Ministry of Foreign Affairs.... P. 22.

нодательством Норвегии в июне 1977 г. 200-мильной рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена и последующее исполнение этого законодательного акта. Другим известным поводом стала публикация норвежским Институтом морской картографии в Ставангере карты, на которой обозначена как находящаяся под юрисдикцией Норвегии 200-мильная морская зона как у материкового побережья Норвегии, так и у *Шпицбергена*. В практическом плане ситуацию обострили случаи задержания норвежцами исландских рыболовных судов. В статье «Битва за Атлантику», опубликованной в газете «Моргунбладид» (28 апреля 1996 г.), бывший министр иностранных дел Исландии Й. Ханнибальссон жестко сформулировал вопросы и суждения юридического порядка: по Договору о Шпицбергене норвежцы не могут лишь обогатиться расширением зоны юрисдикции вокруг Шпицбергена с 3 до 200 морских миль, не взяв обязательств по Договору; согласно Договору, все страны-участницы имеют *равный доступ* к использованию естественных богатств и суши, и моря; вопрос о 200-мильной зоне вокруг Шпицбергена подсуден Международному Суду ООН; консультации экспертов в области международного права позволяют прогнозировать, что в эвентуальном вердикте Международного Суда по данному вопросу 200-мильная зона вокруг Шпицбергена, вероятно, была бы квалифицирована как неправомерная, поскольку она основана на неверном толковании Договора о Шпицбергене. Почему ни одна из стран – участниц Договора о Шпицбергене официально *не признала* права норвежцев на рыбоохранную зону у Шпицбергена? Почему некоторые страны заявили по этому поводу официальный протест или предупреждение?⁶³ В том же духе – против задержания Норвегией исландских рыболовных судов – высказался на страницах этой же газеты за 9 мая 1996 г. Э. Аусгейрссон: «Норвежцы не имеют никакого права задерживать рыболовные суда соседних государств при промысле у Шпицбергена или острова Медвежий... Поэтому исландцы вместе с фарерцами должны стремиться к сотрудничеству с русскими по этому вопросу»⁶⁴

Неудивительно поэтому, что юридическое противодействие одностороннему расширению Норвегией своей юрисдикции на морские районы вокруг Шпицбергена оказали Исландия и СССР 15 июня 1977 г.

⁶³ Цитируется по переводу статей с исландского, выполненному посольством Российской Федерации в Исландии (письмо посла РФ в Исландии Ю. Решетова на имя Председателя Комитета РФ по рыболовству от 13 мая 1996 г.).

⁶⁴ Там же.

министру иностранных дел Норвегии была передана нота. В ней указано, что в решении об установлении 200-мильной рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена обращает на себя внимание его «явное несоответствие обязательствам, принятым на себя Норвегией по Договору о Шпицбергене 1920 года. Решение принято норвежским правительством в одностороннем порядке и основывается на внутреннем законодательстве Норвегии, хотя касается особого района, который подпадает под действие упомянутого Договора» В ноте указано и на фактор традиционности (а этот фактор юридически учитывается при распределении квот на основании большинства международных соглашений в области рыболовства): «Планируемые Норвегией меры по ограничению рыболовства вокруг Шпицбергена непосредственно затронули бы права и интересы Советского Союза, который наряду с Норвегией традиционно занимается рыболовным промыслом в водах архипелага» Подчеркнем: в ноте говорится о «водах архипелага» Шпицберген, а не о водах Норвегии. И эта позиция отечественного МИДа полностью соответствует Договору о Шпицбергене. Нельзя не учитывать, что данная нота Посольства завершается весомыми словами: «Советское правительство расценивает принятое 3 июня 1977 года решение как очередной шаг Норвегии, направленный на незаконное расширение своих прав в районе действия Шпицбергена вопреки положениям Договора 1920 года, что выходит за рамки чисто рыболовных проблем. В этих условиях Советское правительство резервирует за собой возможность принятия соответствующих мер, обеспечивающих интересы СССР» 29 апреля 1982 года, в связи с решением Правительства Норвегии увеличить размер ячеи в траловых орудиях лова, МИДом СССР была направлена еще одна нота протеста: не потому, что не надо увеличивать размер ячеи, а потому, что это *односторонняя* мера; меры по сохранению запасов, как указано в этой ноте, «должны рассматриваться в смешанной советско-норвежской комиссии по вопросам рыболовства» Но самое главное – в ноте 1982 г. подчеркнута неизменность международно-правовой позиции государства в отношении статуса вод Шпицбергена: «Советская сторона подтверждает свою позицию, изложенную в ноте Посольства СССР в Норвегии Министерству иностранных дел Норвегии от 15 июня 1977 года»

Норвегия, надо признать, пошла на активный переговорный процесс с Исландией и с Советским Союзом с тем, чтобы не допустить эскалации напряженности в двусторонних отношениях по поводу морс-

ких ресурсов в районах вокруг Шпицбергена. Тем не менее однозначно вопрос о правовом режиме морских пространств вокруг Шпицбергена и природных ресурсов решен не был. Об этом свидетельствуют, разумеется, не только норвежско-исландские конфликты 90-х годов прошлого века, но и нынешние проблемы, обусловленные современным промыслом в районе Шпицбергена и проявившиеся в акциях военных кораблей Норвегии против испанских и российских рыболовных судов.

В обстоятельной статье директора правового департамента МИД Норвегии развернута схема правового обоснования установления Норвегией, кроме территориальных вод, иных морских зон вокруг Шпицбергена: 1) Договор 1920 г. предусматривает суверенитет Норвегии над островами и скалами, объединенными названием «Шпицберген»; 2) в 1920 г. международное морское право не содержало таких институтов, как 200-мильная исключительная экономическая зона, континентальный шельф; 3) соответственно «положения Договора о Свальбарде неприменимы за пределами территориальных вод архипелага»; 4) современное международное право такие институты предусматривает; 5) в силу своего суверенитета над архипелагом Норвегия вправе национальным законом установить вокруг архипелага 200-мильную исключительную экономическую зону, а также реализовать свои права в районах континентального шельфа, прилегающих к Шпицбергену; 6) основой прав Норвегии на эти морские пространства является не Договор о Шпицбергене, а современное международное морское право⁶⁵

При убедительности, на первый взгляд, этой схемы, отметим, что вряд ли международный судебный и арбитражный орган, которому пришлось бы исследовать относимые к делу факты и применимое право, согласится с таким обоснованием. Во-первых, Шпицберген – это, как уже отмечалось в юридической литературе, «норвежская государственная территория общего пользования», суть режима которой определена «принципами интернационализации, принципом равенства»⁶⁶. Во-вторых, в сопоставлении с нормами международного морского права, содержащимися в универсальных конвенциях, «морские» положе-

⁶⁵ Фифе Р.Э. Предмет и цели Договора о Шпицбергене (Свальбарде) с точки зрения международного морского права // Московский журнал международного права. 2004. № 4.

⁶⁶ Тимченко Л.Д. Государственная территория общего пользования: юридическая природа и правовой режим. На примере Шпицбергена // Московский журнал международного права. 1997. № 3. С. 88.

ния Договора 1920 г являются *lex speciales*. А, как известно, *lex speciales derogat lex generales*. В-третьих, понятно, что исходя из *объекта и цели Договора*, права других государств-участников во всяких морских зонах вокруг Шпицбергена (если бы Норвегия имела право их устанавливать) были бы *не меньше, чем в территориальных водах вокруг Шпицбергена*.

Напомним: Королевским декретом 1961 г Норвегия расширила границы ранее установленной у ее *материкового побережья* рыболовной зоны до 6 миль с 1 апреля 1961 г и до 12 миль – с 1 сентября 1961 г.. однако этим декретом *не затрагивалось право на рыболовство у Шпицбергена*, открытое для судов всех государств – участников Парижского договора 1920 г

И это показательно в юридическом плане: Норвегия, защищая нормативным актом свои природоресурсные права у материкового побережья, не решилась применять *те же нормативные меры у побережья Шпицбергена*. Тем самым Норвегия, в полном соответствии с Договором 1920 г., подтвердила *различие между осуществлением суверенитета над материковой территорией страны и осуществлением суверенитета над Шпицбергеном* – «на условиях, предусмотренных настоящим Договором»

Масштабный вопрос: вправе ли Норвегия устанавливать меры сохранения природных ресурсов в морских районах за пределами территориальных вод Шпицбергена, например во всем районе действия Договора 1920 г.? Анализ текста Договора позволяет достаточно определенно ответить отрицательно на этот вопрос. Границы района действия Договора 1920 г не следует смешивать с границами реализации суверенитета Норвегии по Договору. Суверенитет реализуется: 1) на суше; 2) в территориальных водах Шпицбергена. А в район действия Договора, кроме обозначенных, входят и иные районы (морские). В них, исходя из контекста Договора, суверенитет Норвегии не реализуется. Меры сохранения в них могут быть введены *только по согласию всех других государств – участников Договора*.

Вместе с тем отсутствие у Норвегии прав по Договору 1920 г сохранять флору и фауну за пределами территориальных вод Шпицбергена само по себе не означает, что *таких прав нет согласно иным международно-правовым источникам*. Современное международное право предусматривает достаточно предметные правила защиты окружающей среды, сохранения морских живых ресурсов, морского

биоразнообразия, а также соответствующие права и обязанности государств. Норвегия, как видно из цитировавшейся статьи Р.Э. Фифе, исходит из того, что в соответствии с международным правом она вправе и обязана принимать меры по сохранению фауны и флоры в морских районах вокруг Шпицбергена, за пределами его территориальных вод.

Более того, тенденция к усилению мер защиты окружающей среды в общем соответствует «экологизации» международного правосознания, особенно усилившейся в 70-90-х гг. XX века. Одним из ее последствий стало возрастание роли международно-правовых регулятивных механизмов сохранения морских живых ресурсов и рационального управления ими, «встроенных» в развивающееся международное экологическое право, включая такие его принципы и механизмы, как «осторожный подход (предосторожности)»; экологический мониторинг; «загрязняющий платит» и т.д. Именно в таком контексте морские природные ресурсы становятся в современных международных договорах значимым объектом правоотношений. Эти международно-правовые реалии не могли не учитываться в ходе эволюции природоохранной политики Норвегии в морских районах вокруг Шпицбергена. И этот факт, как представляется, подлежит предметному учету

Здесь очень трудно поддержать встречающиеся в прессе утверждения о «злоупотреблении экологическим правом» («*abuse of environmental right*») со стороны Норвегии; о том, что под видом защиты окружающей среды в районе действия Договора о Шпицбергене Норвегия осуществляет здесь такое национальное регулирование, которое не вправе осуществить по Договору 1920 г. Трудно потому, что политико-правовая позиция Норвегии *на самом деле* состоит в защите здесь окружающей среды – это подтверждается и ее законодательством, и официальными политическими документами. Так, в упоминавшемся докладе норвежскому стортингу МИД Норвегии констатирует: «Географическое положение Шпицбергена указывает на его стратегическую значимость в управлении нашими ресурсами на севере. Научные исследования на Шпицбергене дают нам новые знания о глобальных климатических процессах, о состоянии окружающей среды и загрязнении Крайнего Севера. Контроль за промышленной и торговой деятельностью и туризмом, их изменение сделали возможным защиту уникального экологического качества архипелага (*make it possible to protect the unique environmental qualities of the archipelago*)»⁶⁷ Меры

⁶⁷ Norwegian Ministry of Foreign Affairs.... P. 22.

Норвегии по защите окружающей среды в районе действия Договора о Шпицбергене – не дискриминационные, по содержанию соответствующие международному экологическому праву, одинаково применяемые к норвежцам и к лицам других государств-участников. Но правовой режим *защиты морской среды* (или в целом окружающей среды) и правовой режим *морских пространств и природных ресурсов* – это все-таки не одно и то же, на что указывает даже структура Конвенции ООН по морскому праву 1982 г

Было бы неправильно утверждать, что, продвигая национально-законодательное регулирование в морских районах у Шпицбергена, агрессивно обеспечивая его выполнение, Норвегия опирается исключительно на одностороннюю волю, только на национальный закон. В позиции норвежской стороны прослеживается довод о том, что применимость к морским районам вокруг Шпицбергена национальных законов Норвегии обусловлена не столько Договором о Шпицбергене, сколько современным международным морским правом, в т.ч. двусторонними соглашениями с СССР (Россией), практикой сочетания на уровне правоосуществления национальных и договорных норм. В Соглашении Норвегии с СССР о сотрудничестве в области рыболовства от 11 апреля 1975 г акцент сделан на сохранение рыбных запасов в водах, прилегающих к побережьям двух государств, и на рациональное управление этими запасами. В последующем Соглашении этих государств – о взаимных отношениях в области рыболовства – отмечено, что норвежское правительство «представило законопроект о расширении юрисдикции Норвегии в области рыболовства в пределах зоны в 200 морских миль» Далее этим же Соглашением предусмотрено, что каждая договаривающаяся сторона предоставляет доступ рыболовным судам другой стороны к рыбным ресурсам в районе за пределами двенадцати миль «от применимых исходных линий, в которых она осуществляет управление запасами рыбы и других живых ресурсов, включая их сохранение и регулирование промысла» (статья 1). Здесь важно, что: зафиксированное в двустороннем договоре намерение Норвегии расширить свою юрисдикцию в области рыболовства до 200 морских миль норвежской стороной *могло рассматриваться как отсутствие возражений против этой меры со стороны своего арктического соседа – Советского Союза*. Цитированное положение статьи 1 Соглашения сформулировано так, что обеспечило Норвегии определенный правовой маневр: его можно толковать

как неприменимое или же (хотя и с большей трудностью) как применимое к морским районам вокруг Шпицбергена.

Объективности ради следует констатировать, что в двусторонних договорно-правовых актах Норвегии и России (ранее – СССР) закладывались *новаторские для своего времени регулятивные основы координированного управления морскими живыми ресурсами в Баренцевом море*, с учетом их экологического единства, нерациональности «сепаратного» управления отдельно Норвегией и Россией (Советским Союзом) общими промысловыми запасами. При этом задействованы поощряемые международным правом инструментарии: обмен научными данными; координация контроля за промыслом; сбалансированные процедуры согласования мер регулирования в рамках Смешанной российско-норвежской комиссии по рыболовству. Обозначены возможности дальнейшего совершенствования этого двустороннего механизма⁶⁸. Именно опираясь на такую солидную международно-правовую базу, Норвегия параллельно, а иногда и в опережающем режиме, развивала свое национальное законодательство о морских биоресурсах, в том числе в районе Шпицбергена. Оно заслуживает точного цитирования.

Законом от 17 декабря 1976 г. установлена «в водах, примыкающих к материковой части Норвегии» экономическая зона Норвегии шириной в 200 морских миль, отмеряемых от исходных линий. Со ссылкой на этот закон 3 июня 1977 г. принят *Королевский декрет о зоне сохранения рыбных ресурсов вокруг Шпицбергена*. Согласно § 1 этого Королевского декрета, в морских районах у побережья Шпицбергена в целях сохранения живых ресурсов моря и регулирования рыболовства и охоты устанавливается *рыбоохранная зона*, простирающаяся на 200 морских миль от применимых исходных линий. Этим же Королевским декретом Министерство рыболовства Норвегии уполномочивалось. 1) запрещать рыболовные операции в районах рыбоохранной зоны Шпицбергена в целях «сохранения молоди и обеспечения пополнения рыбных запасов», причем такой запрет мог устанавливаться и для конкретного сезона, и на весь год; 2) принимать Положение о мерах регулирования, касающихся орудий лова и минимального размера рыб, разрешенных к лову; 3) устанавливать величину минимального вылова для каждого из облавливаемых видов (§ 3 Декрета). Так юридически аккуратнo строился «мостик» перехода от международно-согласованного регулирования к национальному норвежскому

⁶⁸См. подробнее: Зиганов В.К. Россия - Норвегия: возможности интеграции // Рыбное хозяйство. 1999. № 6. С. 17-19

В порядке общей констатации отметим, что Норвегия объективно нуждается в подкреплении *национальных мер* сохранения морских живых ресурсов у берегов Шпицбергена *международными договорными нормами*. И поскольку Парижский договор 1920 г. содержит не только некоторые пробелы в режиме сохранения морских биоресурсов (что вполне понятно), но и императивные положения о доступе лиц всех государств-участников к рыболовству (а эти императивные положения могут сыграть роковую для Норвегии роль в случае разбирательства в Международном Суде ООН, например ее спора с Исландией), Норвегия делает юридически оптимальные международные шаги. Она стремится создать, в противовес «неудобным» положениям Парижского договора, двустороннюю (с Россией) договорно-правовую базу сохранения морских биоресурсов. Тем самым постепенно Норвегия весьма квалифицированно в юридическом плане ведет дело к созданию альтернативы «неудобным» положениям Парижского договора – а именно более современных, отвечающих ее интересам международных норм – российско-норвежских соглашений о морских биоресурсах.

Удачным в этом смысле стало и заключение Норвегией с СССР соглашения о т. н. «серой» зоне (терминология Норвегии) или *договоренности СССР с Норвегией о смежном участке, о районе совместного управления – по терминологии СССР*. Заключенное в 1978 г. Соглашение (в форме обмена письмами) между правительствами СССР и Норвегии относительно временных мер регулирования рыболовства в смежном участке Баренцева моря продлевалось уже много раз. Договорно-ограниченный с запада и востока, с севера и юга смежный участок управляется сторонами совместно. Действующие в этом районе Временные правила рыболовства разработаны двумя странами, согласованы и оформлены Протоколом от января 1978 г.⁶⁹ Важно, что и норвежская сторона придает значение этому двустороннему сотрудничеству: «Более 50 лет Норвегия и Россия тесно сотрудничали в исследованиях, необходимых для управления морскими живыми ресурсами и защиты окружающей среды в Баренцевом море»⁷⁰

⁶⁹Текстов этих двусторонних соглашений нет в компьютерных базах данных. См.: Сборник нормативных актов СССР – Норвегия: сотрудничество в области рыбного хозяйства. М., 1988. 172 с.

⁷⁰Norwegian Ministry of Foreign Affairs.... P. 11.

Общий вывод состоит в том, что его делать преждевременно. Правопритязания пяти государств на природные ресурсы Арктики – это реальность, хотя пока весьма изменчивая, разнолика. Международно-правовой режим природных ресурсов Арктики, особенно в ее высокоширотных районах подо льдами, несомненно, имеет специфику. Этот режим будет уточняться, скорее, не арифметическим большинством арктических государств, а прежде всего практической правовой политикой двух из них – России и Канады, – протяженность побережий которых в Северном Ледовитом океане в разы превосходит общую протяженность такого побережья трех других государств. Исходя из международно-правового принципа справедливости, это естественное неравенство в природной характеристике Арктики, несомненно, подлежит юридическому учету. Международный Суд ООН отметил: «Справедливость не обязательно подразумевает равенство. Ни в коем случае нельзя перемоделировать природные характеристики района, и справедливость не требует, чтобы государство, не имеющее выхода к морю, было бы наделено районом континентального шельфа, как не может быть вопроса о схожести положений государства с протяженным побережьем и государства с ограниченным побережьем». Соответственно, подытожил Суд, «справедливость не может исправлять подобные естественные неравенства»⁷¹

⁷¹ I.C.J. Reports 1969 P 49-50.