

ВОПРОСЫ ТЕРРИТОРИИ

Позиции государств по вопросу о правовом режиме экономической деятельности на Шпицбергене и в прилегающих морских районах

*Савва В.М.**

Изменение политики Норвегии в середине 70-х годов прошлого столетия в сторону одностороннего регулирования экономической деятельности в 200-мильной морской зоне за пределами вод местностей Шпицбергена вызвало неоднозначную реакцию со стороны заинтересованных государств. Большинство приарктических государств отрицательно отнеслись к попыткам Норвегии изменить существующий многосторонний режим морских пространств Шпицбергена, базирующийся на нормах Парижского договора 1920 года, и поныне остаются на позициях непризнания тех юрисдикционных правопритязаний Норвегии, которые не находят подкрепления в положениях Парижского договора при его комплексном толковании. В данной публикации автор ставит своей целью привлечение внимания российской аудитории к позициям некоторых зарубежных государств, активно участвующих в экономической деятельности в водах Шпицбергена, относительно расширения юрисдикционных правопритязаний Норвегии за пределы вод местностей Шпицбергена.

Ключевые слова: политика Норвегии относительно Шпицбергена; Парижский договор о Шпицбергене; регулирование экономической деятельности в Арктике.

* Савва Вера Михайловна – магистр юриспруденции со знанием иностранных языков по направлению «Юриспруденция», аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. vera.savva@gmail.com.

Как было отмечено в российской доктринальной литературе¹, политика Норвегии относительно Шпицбергена и прилегающих морских пространств в 70-х годах прошлого столетия была направлена на усиление и укрепление норвежских притязаний на *одностороннее* регулирование рыболовства, горнорудного дела, разведки и разработки шельфовых месторождений. Ряд государств, как ниже будет показано, настаивают на добросовестном *учете Норвегией* прав всех государств – участников Парижского договора о Шпицбергене 1920 года на равный доступ к природным ресурсам согласно этому договору. Представляется достаточно сложным сейчас однозначно утверждать, какой именно подход (абсолютный и полный суверенитет Норвегии или равные права на экономическую деятельность) был главным для разработчиков Парижского договора, но правомочия Норвегии по этому договору не рассматриваются в настоящее время некоторыми государствами как неограниченные. Это не позволяет Норвегии сегодня на международной арене настаивать на том, что она имеет право в одностороннем порядке подчинять своему законодательному регулированию иностранных лиц в неограниченном объеме.

В вопросе правомочий Норвегии в отношении Шпицбергена и прилегающих морских пространств зарубежные государства делятся на следующие три основные группы².

Первая группа государств исходит из того, что права государств – подписантов Парижского договора, закрепленные в статье 2 (допуск «на одинаковых основаниях к осуществлению права на рыбную ловлю и охоту») и 3 (право на «одинаковый свободный доступ для любой цели и задачи в воды, фиорды и порты местностей ... и право остановки в них»; право на занятие в них «без каких-либо препятствий, при условии соблюдения местных законов и постановлений, всякими судоходными, промышленными, горными и торговыми операциями на условиях полного равенства»), не применяются в морских пространствах «за пределами территориального моря» (“beyond the territorial sea”). Этой позиции придерживается Норвегия и, как представляется,

¹ Вылегжанин А.Н. Современные вопросы исполнения Договора о Шпицбергене (к 90-летию Договора) // Международное право. 2010. № 1 (41). С. 191–217. Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов. М.: Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации. Совет по изучению производительных сил, 2006. 248 с.

² Churchill, R. Competing Claims in Svalbard's Offshore Areas. UK: University of Dundee. <http://www.virginia.edu/colp/pdf/Churchill-Svalbard.pdf>.

Дания, а также – в определенный период истории – в этом Норвегию поддерживала Финляндия.

Вторая группа государств настаивает, что права, перечисленные в статьях 2 и 3 Парижского договора, а равно иные права, предусмотренные Парижским договором, *применяются* в морских пространствах, прилегающих к Шпицбергену. Эту позицию занимают Исландия, Испания и Великобритания. Исландия и Испания также придерживаются позиции, что Норвегия не имеет права осуществлять юрисдикцию над суднами, плавающими в «рыбоохранной зоне» (“Fisheries Protection Zone”) Шпицбергена³ и имеющими национальность иностранного государства.

Наконец, третья группа государств, таких как США, Франция и Германия, на международно-правовом уровне сохранили за собой право сдержанно отнестись к проблематике Шпицбергена, то есть заняли осторожную, выжидательную позицию.

О том, насколько осторожно государства подходят к вопросу о Шпицбергене, свидетельствует изменение позиции США в недавнем прошлом. Еще в 1976 году в меморандуме Совбеза США № 325⁴ говорилось о том, что США признают права Норвегии и всячески поддерживают норвежцев, но потом (видимо, после соответствующей экономической оценки) данная позиция стала существенно менее пронорвежской. Ниже приводится выдержка из упомянутого меморандума 1976 года⁵:

«Президент принял решение о том, что целью Соединенных Штатов в отношении Шпицбергена является предотвращение вторжения СССР в регион, который является частью сферы влияния НАТО, а также защита коммерческих и научных прав в местностях Шпицбергена, которые причитаются Соединенным Штатам как подписанту Договора 1920 года. Президент постановляет, что следующие принципы должны лечь в основу позиции США, с учетом консультаций с Норвегией и другими подписантами Договора о Шпицбергене относительно

³ Введена Королевским указом Норвегии № 3 от 3 июня 1977 г. «Об установлении рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена» (Royal Decree of 3 June 1977 No. 6 relating to a fisheries protection zone around Svalbard), в целях «сохранения живых морских ресурсов» (“preserve the living resources in the sea”).

⁴ National Security Council. April 20, 1976. National Security Decision Memorandum 325. <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/document/0310/nsdm325.pdf>

⁵ Там же.

норвежско-советских переговоров по делимитации в Баренцевом море и более обширному вопросу о статусе его шельфа:

– Соединенные Штаты должны проявлять *решительность при отстаивании Норвегией своих законных прав* и должны оказывать *дипломатическую поддержку норвежским усилиям по более энергичному утверждению своего суверенитета на Шпицбергене* посредством выражений поддержки и поощрения норвежцам, стимулирования поддержки, оказываемой Норвегии со стороны наших союзников и других подписантов Договора, и посредством демаршей против СССР. Такие демарши должны выступать стимулом к заинтересованности США и СССР, уменьшать напряженность и поддерживать стабильность в северном районе и должны делаться с заверением того, что Норвегия преследует тонко очерченные цели без вторжения в обоснованные прерогативы СССР.

– Соединенные Штаты должны защищать свои экономические и стратегические интересы на континентальном шельфе, а также интересы своих союзников посредством получения от Норвегии, при полном принятии суверенных прав Норвегии над шельфом, соответствующих гарантий, а не посредством расширения прав по Договору о Шпицбергене. Соединенным Штатам следует продолжать настаивать на специальных правах по Договору относительно разведки и разработки минеральных ресурсов на континентальном шельфе и одновременно изучать норвежское видение и планы относительно нормативного режима для операций по разведке и разработке углеводородных ресурсов в водах региона Шпицберген.

Президент указал о необходимости предпринятия следующих конкретных мер во исполнение вышеуказанных принципов:

– Госдепартамент, консультируясь с Министерством обороны по взаимосвязанным вопросам безопасности, в том числе по интересам США в морском праве и в вопросе о демилитаризации Шпицбергена, должен проинформировать правительство Норвегии о видении и политике США.

– США должны настоятельно советовать Норвегии продолжать отвергать попытки СССР использовать секторальный подход для разрешения своего спора о границе континентального шельфа.

– Переговоры с союзниками, СССР и другими в поддержку норвежских правопритязаний на суверенитет в отношении Шпицбергена

и относительно статуса его континентального шельфа должны проводиться Госдепартаментом.

– Директор ЦРУ должен подготовить отчет о существующих на сегодняшний день советских поселениях и деятельности в регионе Шпицбергена, с тем чтобы обозначить точку отсчета, от которой можно было бы оценивать масштабы будущей активности СССР.

– Госдепартамент и Федеральное агентство по энергетике должны подготовить предварительный обзор возможных нормативных режимов, которые могли бы быть применены к исследованию и разработке углеводородов в водах района Шпицбергена при различных вариантах юрисдикций».

Как видно из цитируемого меморандума, США в 1976 году готовы были поддержать Норвегию в политике в отношении Шпицбергена, однако как только дело касалось минеральных ресурсов шельфа Шпицбергена, позиция становилась существенно более сдержанной. Права Норвегии на сухопутную часть Шпицбергена и воды местностей Шпицбергена представлялись неоспоримыми; что же касалось стремления Норвегии распространить свои суверенные права за пределы действия Парижского договора 1920 года, таковые права должны были быть дополнительно изучены и согласованы договаривающимися государствами. Как представляется, США сделали особый акцент на недопустимости *расширения* прав Норвегии на шельф Шпицбергена по сравнению с правами по Парижскому договору в одностороннем порядке, и это замечание актуально и поныне.

Тем не менее в 1977 году Норвегия вводит 200-мильную «рыбоохранную зону» вокруг Шпицбергена⁶, начинает регулировать и обеспечивать принудительное исполнение своих правовых норм за пределами вод местностей Шпицбергена. Это вызвало настороженность и недовольство среди наиболее лояльных Норвегии государств и протесты со стороны других государств, в том числе СССР.

Чехословакия, Болгария и Польша опротестовали распространение юрисдикции Норвегии на морские пространства, прямо не предусмотренные Парижским договором и образуемые Норвегией в одностороннем порядке⁷. Данная группа государств исходила из того, что

⁶ См. п. 2 выше.

⁷ Т. Pedersen, Т. Henriksen. The International Journal of Marine and Coastal Law 24 (2009). С. 141–161, с. 145. Дипломатическая нота Чехословакии № 99.249/77 в адрес Норвегии от 28 июля 1977 г., Дипломатическая нота Болгарии № J-198/1/1977 в адрес Норвегии

Парижский договор является *lex specialis* по отношению к Конвенции ООН по морскому праву и что права Норвегии вытекают из нее и ограничены, соответственно, правовыми нормами Парижского договора. Парижский договор, в свою очередь, не предусматривает создание такого института, как 200-мильная «рыбоохранная зона» Шпицбергена, и акт внутреннего законодательства Норвегии не может изменить эту объективную правовую реальность. В силу этого утверждалось, что указ 1977 года не может быть признан соответствующим международному праву⁸. Так, Чехословакия назвала рыбоохранную зону «неразрешенным расширением прав Норвегии» (“unauthorized extension of the rights of Norway”) и сохранила за собой право «предпринимать необходимые меры для защиты своих прав» (“take necessary measures to secure its rights”)⁹. Болгария утверждала, что норвежский Королевский Декрет «не соответствовал» Парижскому договору, и осуждала Норвегию за принятие односторонних мер, которые могли бы нарушить права, предусмотренные статьями 2 и 3 Договора¹⁰. Польша сообщила, что ни одно государство – участник Парижского договора не могло в одностороннем порядке вносить изменения в правовой режим архипелага и его морских пространств¹¹.

США, в свою очередь, не возражая явным образом против 200-мильной рыбоохранной зоны, «полностью сохранили за собой все права, которые Соединенные Штаты могут иметь в соответствии с Договором [1920 года. – *Прим. автора*], включая все права в отношении и разведки и разработки природных ресурсов континентального шельфа, относящегося к Шпицбергену»¹².

На установление Норвегией 200-мильной рыбоохранной зоны отреагировала также Великобритания. В дипломатической ноте в адрес Норвегии от 22 июля 1979 года¹³ Великобритания сообщила о своем

от 3 августа 1977 г., Дипломатическая нота Польши в адрес Норвегии от 6 июля 1977 г. (Ноты цит. по: Т. Pedersen. “The Dynamics of Svalbard Diplomacy”, *Diplomacy & Statecraft* 19 (2): 236–262).

⁸ Более обстоятельно данная позиция раскрыта в книге «Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов» под ред. А.Н. Вылегжанина, В.К. Зиланова. М.: Морская коллегия при Правительстве Российской Федерации. Совет по изучению производительных сил, 2006. 248 с.

⁹ Дипломатическая нота Чехословакии № 99.249/77 в адрес Норвегии от 28 июля 1977 г.

¹⁰ Дипломатическая нота Болгарии № J-198/1/1977 в адрес Норвегии от 3 августа 1977 г.

¹¹ Дипломатическая нота Польши в адрес Норвегии от 6 июля 1977 г.

¹² Дипломатическая нота США № 20 в адрес Норвегии от 20 ноября 1974 г.

¹³ Дипломатическая нота Великобритании в адрес Норвегии от 22 июля 1979 г.

отрицательном отношении к возможности распространения юрисдикции Норвегии на 200-мильную морскую зону вокруг Шпицбергена. Интересно, что Великобритания выразила официальную точку зрения на распространение юрисдикционных прав Норвегии за пределы действия Парижского договора только после того, как Норвегия сама официально «проинформировала о действиях Норвежского Королевского Правительства» Великобританию¹⁴. Как отмечает проф. Т. Педерсен, это может говорить о том, что Великобритания считает необходимым реагировать только на те изменения режима по сравнению с Парижским договором, которые были ей специально сообщены. В отсутствие уведомления Великобритания может считать, что вопрос о юридическом изменении режима, установленного Парижским договором, не поднимается¹⁵. Известно также о том, что в 2006 году Великобритания подчеркнула, что норвежское законодательство о рыбоохранной зоне и о континентальном шельфе Шпицбергена должно соответствовать Парижскому договору, и в частности положениям Договора, требующим от Норвегии открыть доступ к Шпицбергену лицам всех договаривающихся государств на равном основании¹⁶.

Франция сделала оговорку 2 августа 1977 года как в отношении континентального шельфа, так и в отношении экономической и рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена¹⁷. Наконец, Представитель ЕС по делам рыбного хозяйства Европейского сообщества, хотя Европейское сообщество и не было участником Парижского договора, сделал оговорку о правах на ведение рыболовства в рыбоохранной зоне для участников Сообщества в районе Шпицбергена 19 июля 1977 года¹⁸.

После прохождения консультаций с Норвегией в октябре 1977 года и дипломатической переписки в марте 1978 года Испания также оговорила за собой права из Парижского договора, сообщив, что изменения в режиме морских пространств Шпицбергена, которые могут повлиять на права договаривающихся сторон Договора, должны быть предварительно одобрены всеми подписантами Договора¹⁹. Следуя своей принципиальной позиции, Испания в дипломатической ноте от 29 июля 1986 года заявила, что Норвегия не вправе в одностороннем порядке

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Дипломатическая нота Великобритании № 11/06 в адрес Норвегии от 17 марта 2006 г.

¹⁷ Дипломатическая нота Франции в адрес Норвегии от 2 августа 1977 г.

¹⁸ Устная нота Комиссии ЕС No. 00146 в адрес Норвегии от 19 июля 1977 г.

¹⁹ Устная нота Испании № 24 в адрес Норвегии от 9 марта 1978 г.

регулировать рыбный промысел в водах архипелага²⁰. На следующий день Мадрид добавил в другой дипломатической ноте, что спорная территория должна пользоваться режимом открытого моря²¹. Мадрид сообщал, что Норвегия в соответствии с Парижским договором должна была провести консультации с иными участниками Договора и только после этого принудительно исполнять предусмотренные внутренним законодательством меры против рыболовецких судов в рассматриваемых морских пространствах. Соответственно, Испания распространила среди судов своего флага сообщение о том, что они были свободны продолжать мореплавание и лов рыбы, несмотря на предписания Норвегии, а в дипломатическом письме проинформировала Норвегию о том, что передаст вопрос на рассмотрение «компетентных международных судов» для прояснения юрисдикционного вопроса²².

Испанию частично поддержал Представитель ЕС по делам рыбного хозяйства (Directorate-General for Fisheries) в Брюсселе, который также возразил против односторонних действий Норвегии, которые могли дискриминировать права сторон Парижского договора. Отмечая необходимость в защите морской среды Шпицбергена, Представитель ЕС по делам рыбного хозяйства предложил создать совместную рабочую группу ученых, с мандатом изучить «биологическую ситуацию» и оценить «различные элементы» для сбалансированного управления рыбными ресурсами²³.

Когда Исландия присоединилась в 1994 году к Парижскому договору, Рейкьявик внес собственный вклад в оспаривание юрисдикционных притязаний Норвегии на 200-мильную рыбоохранную зону вокруг Шпицбергена. Последовал целый ряд протестных дипломатических нот от Исландии в адрес Норвегии, и, в частности, в 2000 году Исландия указала, что рыбный промысел за пределами территориальных вод Шпицбергена должен рассматриваться в качестве «рыбного промысла вне пределов юрисдикции какого бы то ни было государства»²⁴. 19 августа 1994 года исландский министр иностранных дел Джон Балдвин Ганнибалссон (Jón Baldvin Hannibalsson) дал интервью норвежской газете «Дагбладет» (*Dagbladet*), в котором изложил

²⁰ Дипломатическая нота Испании № 54/18 в адрес Норвегии от 29 июля 1986 г.

²¹ Дипломатическая нота Испании № 56/18 в адрес Норвегии от 30 июля 1986 г.

²² Дипломатическая нота Испании № 56/18 в адрес Норвегии от 30 июля 1986 г.

²³ Нота Европейского сообщества в адрес Норвегии от 31 июля 1986 г.

²⁴ Нота Исландии № UTN00030094/47.F.002, переданная Норвегии 22 сентября 2000 г.

видение Исландии на «условный суверенитет» Норвегии над Шпицбергом²⁵: Норвегия должна уважать обязательство, которое на себя взяла перед остальными государствами в соответствии с Парижским договором; принцип равноправия применяется в пределах 200-мильной зоны, не только 12-мильной зоны, в отношении всех участников Договора. Хотя г-н Ганнибалссон пригласил Норвегию к столу переговоров для «окончательного урегулирования» вопроса по Шпицбергену, он также отметил, что Исландия была готова передать рассмотрение данного вопроса в Международный суд ООН для защиты собственных интересов. Г-н Ганнибалссон охарактеризовал данную меру как крайнюю, добавив, что «едва могут быть сомнения», что Суд примет решение не в пользу Рейкьявика.

Дания, от имени автономии Гренландии, 8 августа 1986 года выразила аналогичный протест против осуществления Норвегией юрисдикции в 200-мильной зоне. Правительство автономии Гренландии охарактеризовало действия Норвегии как односторонние и незаконные, обратив внимание на то, что норвежские предписания о 200-мильной зоне вокруг Шпицбергена «изменяют условия» осуществления рыбного промысла гренландцами²⁶.

Фарерские острова, автономия Дании, были в числе тех редких государств, которые поддержали Норвегию – в свете «права Норвегии принимать меры для защиты окружающей среды в рыбоохранной зоне», но в пределах, обусловленных Парижским договором и объективными биологическими критериями. Эта позиция остается неизменной и по нынешний день. Очевидно, *теперь* поддерживает Норвегию Дания – не только в вопросе рыбоохранной зоны, но и в правопритязаниях Норвегии на континентальный шельф Шпицбергена: в 2006 году Дания даже заключила от имени Гренландии соглашение с Норвегией о делимитации континентального шельфа между Гренландией и Шпицбергом. Президент Финляндии Урхо Кекконен (Urho Kekkonen) также выразил поддержку норвежской правовой позиции в ходе своего визита в Осло в сентябре 1976 года, но это был, скорее, политический торг за поддержку Норвегией в западногерманском вопросе²⁷. Нидерланды признали «юрисдикцию» Норвегии за пределами территориальных вод

²⁵ Jón Baldvin Hannibalsson, “Norge Har Tatt Seg Til Rette,” Dagbladet, 19 августа 1994 г.

²⁶ Дипломатическая нота Дании № 63.D.3 от имени Автономии Гренландии в адрес Норвегии от 8 августа 1986 г.

²⁷ Tamnes, Oljealder 1965–1995, 55–56. С. 311.

местностей Шпицбергена, но утверждали, что положения Парижского договора применялись к морским зонам, образуемым самим архипелагом, «что подразумевает, *mutatis mutandis*, признание Норвегией равных прав в пределах этой зоны для всех сторон Договора по Шпицбергену» (“which implies, *mutatis mutandis*, the recognition by Norway of equal rights within this zone for all parties to the Svalbard Treaty”)²⁸.

Начиная с 2004 года позиции и точки зрения в отношении морских пространств и континентального шельфа Шпицбергена становятся все более и более согласованными на международном уровне между участниками Договора по Шпицбергену, а также со стороны ЕС. На фоне повышения напряженности в отношениях с Норвегией в вопросе о Шпицбергене в августе 2004 года Исландия открыто искала общую международную оппозицию норвежской точке зрения. В Испании и других государствах вопросу о Шпицбергене уделялся повышенный интерес. Великобритания начала заявлять о необходимости формирования «интернационализованного подхода» к проблематике Шпицбергена²⁹.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что позиция Норвегии в отношении расширения своих юрисдикционных прав в противовес Парижскому договору находит в настоящее время некоторое противодействие со стороны заинтересованных государств. Вместе с тем следует признать, что правовая позиция ряда стран – участниц Договора 1920 г. не всегда была последовательной и однозначно направленной против законодательных новелл Норвегии, хотя сам факт наличия несогласия (в той или иной форме) заинтересованных государств с расширением юрисдикционных прав Норвегии по Договору не позволяет утвердиться правопритязаниям Норвегии на континентальный шельф и 200-мильную морскую зону вокруг архипелага.

Библиографический список

Вылегжанин А.Н. Современные вопросы исполнения Договора о Шпицбергене (к 90-летию Договора). – Международное право. № 1(41)/2010. С.191-217.

Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. «Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов». М.: Морская коллегия при

²⁸ Дипломатическая нота Нидерландов № 2238 в адрес Норвегии от 3 августа 1977 г.

²⁹ Дипломатическая нота Великобритании № 11/06 в адрес Норвегии от 17 марта 2006 г.

Правительстве Российской Федерации. Совет по изучению производительных сил, 2006. 248 с.

Churchill, R. Competing Claims in Svalbard's Offshore Areas. UK: University of Dundee. <http://www.virginia.edu/colp/pdf/Churchill-Svalbard.pdf>.

T. Pedersen, T. Henriksen. The International Journal of Marine and Coastal Law 24 (2009) 141-161.

Standpoints of States with Regard to the Legal Regime of Economic Activity at Spitsbergen and in the Adjacent Maritime Areas (Summary)

*Vera M. Savva**

Reversal of the Norwegian policy in the middle 70s of the past century towards unilateral regulation of economic activity in the 200 Mile maritime zone beyond the limits of territorial waters of Spitsbergen induced mixed response on the part of interested states. The majority of arctic states took negatively the efforts of Norway to modify the current multilateral regime of maritime zones of Spitsbergen which was based on Paris Treaty 1920 and still do not recognise the jurisdictional claims of Norway which do not find their support in Paris Treaty 1920 by its integrated analysis. In this publication the author aims to draw attention of the Russian audience to the standpoints of some foreign states that are broadly involved in the economic activity in the Spitsbergen waters, with regard to extension by Norway of its jurisdictional claims beyond the territorial waters of Spitsbergen.

Keywords: Norway; Spitsbergen Treaty; Arctic.

* Vera M. Savva – MA in Law, post-graduate student of the Chair of International law, MGIMO-University MFA Russia. vera.savva@gmail.com.