

ДОКУМЕНТЫ

Региональный уровень праворегулирования отношений государств в Арктике (комментарий)*

Опубликованные в номерах 3 и 4 за 2011 год и в настоящем номере документы представляют результаты правотворчества Российской Федерации и других арктических государств на региональном уровне. Соответственно, первый возникающий при их чтении вопрос – о соотношении этого уровня с универсальным договорным праворегулированием.

В докладе одного из судей Международного трибунала по морскому праву, изложенном на международной конференции по политико-правовому положению Арктики в Берлине в 2010 году, отмечено, что этот уникальный регион «может стать лабораторией нового международно-правового режима» (“turn out to be a laboratory for a new international legal regime”), причем на слове «новый» и «глобальный» судья делает акцент¹. Такой подход обозначает некоторый диссонанс с *Идулисатской декларацией* от 28 мая 2008 г., принятой на региональном уровне – пятью государствами, прибрежными к Северному Ледовитому океану, и предусматривающей, в частности, что эти государства «не видят необходимости в разработке нового всеобъемлющего международно-правового режима управления Северным Ледовитым океаном» (“no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the

* Комментарий профессора Вылегжанина А.Н., докт. юр. наук, члена Экспертного совета по Арктике и Антарктике при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

¹ Wolfrum R. The Arctic in the context of International Law. – In “New Chances and New Responsibilities in the Arctic Region”. Eds. Witschel, Winkelmann, Tiroch, Wolfrum. Berlin. 2010. P. 37.

Arctic Ocean”²). При оценке международно-правовых источников и законодательных документов, применимых к деятельности государств в Арктике, при выявлении вектора развития применимого права предложены разные мнения российских и зарубежных юристов-международников³. Еще более мозаична картина политических оценок потенциального и реального роста экономической активности государств, их юридических и физических лиц в Северном Ледовитом океане в контексте природоохранной безопасности, причем не зависимо от того, обусловлен ли этот рост таянием арктических льдов или связан с поступательным развитием морских технологий⁴.

Отдельные районы Арктики издревле использовались для рыбных и зверобойных промыслов, прежде всего прибрежными обитателями арктических государств; этот район привлекал внимание исследователей и многих других стран. Особый вклад в изучение Арктики, освоение транспортировки грузов через ее ледовые поля и водные пути внесли *российские* мореплаватели, землепроходцы, ученые. И географически, и в экономическом и оборонном измерении, для России северные земли Арктики традиционно были стержневым объектом государственной деятельности. С открытием и началом освоения крупных месторождений полезных ископаемых в Арктике возрастают инвестиционные, коммерческие интересы к ней. Арктика все чаще называется главным природоресурсным резервом арктических государств, сохраняемым для будущих поколений их граждан. Как было сказано еще в 1931 году, очень трудно охарактеризовать правовой режим Арктического региона «таким образом, чтобы не вызвать ни одного возражения»⁵. И сегодня можно повторить, тем более, что в условиях повышения экономической состязательности между государствами

² Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Greenland, 27-29 May 2008 <<http://arctic-council.org/filearchive/Ilulissat-declaration.pdf>> (16 June 2009).

³ Taksoe-Jensen P. An International Governance Framework for the Arctic: Challenges for International Public Law. In: “New Chances and New Responsibilities in the Arctic Region”... P. 147-155. Heidar T.H. The Legal Regime of the Arctic Ocean. In: “New Chances and New Responsibilities in the Arctic Region”. P. 157-162. Winkler T. An International Governance Framework for the Arctic: Challenges for International Public Law – A Danish Perspective. In: “New Chances and New Responsibilities in the Arctic Region”... P. 163-167. Колодкин А.Л. Интервью газете «Известия», 16 апреля 2009 г.

⁴ Environmental Security in the Arctic Ocean. University of Cambridge, UK. 13-15 October 2010. 264 pp.

⁵ Smedal G. Acquisition of Sovereignty over Polar Areas. Oslo. Translated from Norwegian. 1931. 143 pp.

в Арктике в настоящее время причины возражений могут быть еще более разноликие, обусловленные, разумеется, не только не одинаковым пониманием применимого к региону международного права.

Объектом различных правовых и политических оценок являются, прежде всего, *воды Северного Ледовитого океана и его ледяные образования*; есть разные оценки их правового положения, как ниже будет показано. На первый взгляд, одинаково убедительно выглядят обе диаметрально противоположные оценки правового положения вод Северного Ледовитого океана, в т.ч. и тех, которые круглогодично покрыты вековыми льдами⁶.

Первая оценка: из-за отсутствия в этом ледяном поле круглогодичной навигации, спаянности мерзлоты суши (в том числе высокоширотных арктических островов) с примыкающими к ней ледяными образованиями, особой экологической уязвимости северного региона правотворчество арктических государств исторически стало *главным, определяющим фактором* в формировании арктического *lex specialis* – специального правового режима Северного Ледовитого океана.

И вторая констатация: универсальный договорный источник современного международного морского права – Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (далее также – Конвенция 1982 г.) – не предусматривает именно для Северного Ледовитого океана никакого специального режима, никаких исключений для Арктики, и поэтому *только на основе Конвенции 1982 г.* надо уточнять современные пределы действия юрисдикции и суверенных прав арктических государств в Северном Ледовитом океане.

Выбор одной из этих (или иных) правовых оценок особенно важен для России – страны с самым протяженным арктическим побережьем – при уточнении ее прав на осуществление национально-законодательного регулирования плавания по трассам *Северного морского пути*. Еще более масштабный спорный вопрос, ждущий юридически корректного решения – о квалификации правового режима *подводных и подледных земель* этого самого малого по площади, самого *холодного* и самого *мелководного* из океанов нашей планеты⁷. В рамках выбора

⁶ Возраст некоторых таких льдов составляет, по некоторым данным, миллионы лет.

⁷ В научной литературе эти особенности Северного Ледовитого океана иллюстрируются следующими данными: его площадь составляет 2,8% от площади поверхности нашей планеты, в то время как площадь Тихого океана – более 30% поверхности Земли, площадь Атлантического океана – более 20,8%, площадь Индийского океана – более 14%. Средняя глубина в Северном Ледовитом океане составляет 1050 метров, в то время

одной из обозначенных выше правовых оценок предстоит определить, составляет ли, с точки зрения современного международного права, дно Северного Ледовитого океана за пределами дна 200-мильных исключительных экономических зон пяти прибрежных арктических государств *их континентальный шельф*, подлежащий разграничению между ними? Или же в высокоширотной Арктике этим государством предстоит создавать за счет своего шельфа *международный район морского дна – район «общего наследия человечества»* – в соответствии с одной из статей одного из международных договоров, в котором участвуют не все арктические государства?⁸

Совершенно *не новая* для российской *международно-правовой науки арктическая тема*, скрупулезно исследованная профессором *Лахтиным В.Л.* еще в начале XX века⁹, развитая советской школой юристов-международников, в настоящее время переосмысливается на основе множества *новых применимых правовых источников* и в контексте тех вопросов, которые поставлены *современной международной жизнью*.

Роль арктических государств в формировании правового положения Северного Ледовитого океана была и остается определяющей. В условиях Арктики «не срабатывают» глобальные механизмы, созданные Конвенцией ООН по морскому 1982 г. – и не только из-за колоссальных отличий ледовых районов Севера от теплых вод Индийского океана; потому еще, что одно из пяти арктических прибрежных государств не является участником этой Конвенции 1982 г. и не исполняет конвенционные обязательства, например, по ограничению своего арктического шельфа. Соответственно, если одно арктическое государство не выполняет такие ограничения, а другое – выполняет, то результат такого определения границ арктического шельфа не будет справедливым. Напротив, региональным подходом в этом случае достигается справедливый результат. Министром иностранных дел Российской Федерации обращено внимание на то, что «укрепление регионального

как средняя глубина в Тихом океане – 4300 метров, в Атлантическом – 3300 метров, в Индийском – 3900 метров. Protection of the Arctic Marine Environmental (RAME), “Arctic Marine Shipping Assessment Report 2009”. Tromso. Arctic Council. 2009.

⁸ Конкретно, речь идет о вопросе: только ли ст. 76 Конвенции 1982 г. (о границе между континентальным шельфом прибрежного государства и районом «общего наследия человечества») применима к арктическому шельфу?

⁹ Лахтин В.Л. Права на северные полярные пространства. Издание Литиздата Народного Комиссариата по Иностранным Делах. М. 1928. 48 С.

уровня управления в условиях, когда не срабатывают общемировые механизмы, служит своего рода страховочной сеткой».¹⁰

Термин «арктические государства» (“*the Arctic States*”) обозначает, напомним, группу из восьми государств, *территория которых пересекается Северным полярным кругом*. К арктическим государствам в этом смысле относят *Россию, Канаду, США (из-за полуострова Аляска и прилегающих к нему островов), Норвегию, Данию (из-за острова Гренландия), Финляндию, Исландию и Швецию*. Такой формат обозначен, например, в тексте Декларации о защите арктической среды 1991 г., где сформулирована Стратегия защиты окружающей среды Арктики¹¹.

Важнейшим этапом институционализации формата «арктической восьмерки» стало принятие *Декларации об учреждении Арктического Совета 1996 г.*, согласно которой перечисленные государства обозначены как члены *Арктического Совета*. Роль арктических государств, действующих прежде всего в рамках сотрудничества в Арктическом Совете, оценивается высоко. Руководитель Правового департамента МИД Швеции отмечает, что только арктические государства, «имеющие население в Арктике, осуществляющие суверенитет и юрисдикцию в обширных пространствах этого региона, несут особую ответственность за его устойчивое развитие и управление им, как показывает работа Арктического Совета»¹². В подписанной в 1996 г. представителями правительств восьми арктических государств Декларации об учреждении Арктического Совета заявлено, прежде всего, о «стремлении к достижению благополучия жителями Арктического региона», к «устойчивому развитию» этого региона, о стремлении «к защите арктической природной среды, включая здоровье арктических экосистем, поддержание биологического разнообразия Арктического региона и сохранение и стабильное использование природных ресурсов». Представители правительств восьми арктических государств, желая «обеспечить

¹⁰ www.mgimo.ru/news/guests/index.phtml.

¹¹ В изданной в Лондоне книге «Природоохранная безопасность в Северном Ледовитом океане» схематично дана «Хронология рамочных основ арктической политики с конца «холодной войны» до настоящего времени», первым событием в которой обозначена речь М.С. Горбачева в Мурманске в 1987 г., ориентирующая на «сотрудничество арктических государств, Европы и всего международного сообщества» в использовании потенциала этого региона. – Berkman P.A. Environmental Security in the Arctic Ocean. Promoting Co-operation and Preventing Conflict. Royall United Service Institute. Whitehall Paper 75. 2010. P. 25.

¹² Jacobson M. Cooperation in the Arctic Region: Legal Aspects. Paper presented at the Swedish – Finnish Cultural Center, 8 November, 2010. P. 6-7.

регулярное рассмотрение арктических вопросов на межправительственном уровне», заявили, что «Арктический Совет учреждается в качестве форума высокого уровня». В качестве его целей в Декларации указаны нахождение «способов организации сотрудничества, координации и взаимодействия между арктическими государствами по вопросам Арктики, представляющим общий интерес, с привлечением объединений арктических коренных народов и других жителей Арктики, особенно по вопросам устойчивого развития и защиты арктической окружающей среды».

Список *членов Арктического Совета – законченный*: как указано в документе, таковыми являются Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Российская Федерация, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Швеция. Эта законченность обусловлена *региональным характером* данного института. На международных конференциях иногда утверждается, что помимо перечисленных государств членами Арктического Совета являются еще и организации, представляющие коренные народы Арктики¹³. Такие утверждения представляются юридически не точными. Согласно Декларации 1996 г. обозначены, кроме членов Арктического Совета – восьми арктических государств, еще и *«постоянные участники Арктического Совета»*. К ним отнесены в документе «Приполярная конференция инуитов, Совет саамов и Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». При этом данный перечень *постоянных участников* (но не членов Арктического Совета – перечисленных выше государств) *не является законченным*: такой статус могут «на равных условиях получить и другие арктические организации коренных народов», если Арктический Совет определит, что такая организация соответствует критериям, установленным в Декларации. А решения Арктического Совета «принимаются его членами» (но не «постоянными участниками»). Вместе с тем, государства – члены Арктического Совета, принимая согласно документу 1996 г. решения «на основе консенсуса», с необходимостью учитывают интересы коренных народов Арктики; в противном случае вряд ли обеспечивается такой консенсус.

Неарктические государства, а также международные организации могут получить статус наблюдателей в Арктическом Совете, что

¹³ На эти утверждения приходилось реагировать и автору настоящего комментария, в качестве сопредседателя Международной конференции по природоохранной безопасности в Северном Ледовитом океане (Кембриджский университет, 2010 г.)

предусмотрено Декларацией 1996 г. Тем самым в этом институциональном механизме обеспечен разумный баланс интересов: а) государств Арктического региона – прежде всего, в сохранении и защите арктической окружающей среды, в предупреждении экологических катастроф в этом особо уязвимом регионе, от которых пострадали бы конкретные арктические государства; и б) неарктических государств – главным образом в сохранении для них равных с арктическими странами новых возможностей использования транспортного потенциала Северного Ледовитого океана в условиях таяния льдов.

Восемь стран – членов Арктического Совета приняли уже немало юридически значимых документов: Инувикскую декларацию о защите окружающей среды и устойчивом развитии в Арктике 1996 г., Икалуитскую декларацию министров государств – членов Арктического Совета 1998 г., другие международные документы, нацеленные, прежде всего, на региональное сотрудничество в области охраны окружающей среды в Арктике (см. МЖМП № 3 и 4 за 2011 г.). В настоящем номере опубликован текст Нуукской декларации министров государств – членов Арктического Совета (2011 г.).

Роль арктических государств, особенно прибрежных, в формировании правового положения ледовых и водных районов Северного Ледовитого океана традиционно была решающей. Сегодня эта роль также высока, прежде всего, при уточнении современного правового режима высокоширотной Арктики. *Соглашение о сохранении белых медведей (Agreement on the Conservation of Polar Bears)* было подписано пятью государствами, прибрежными к Северному Ледовитому океану, 15 ноября 1973 года. В историко-правовом плане такой пятисторонний формат сотрудничества арктических государств в целях согласованного уточнения статуса Арктики не так уж и нов. Так, после призыва секретаря по морским делам США Демби в 1924 г. «присоединить северный полюс (как продолжение Аляски) к американским владениям», Великобритания, действующая от имени своего доминиона Канады, выдвинула проект созыва международной конференции пяти полярных государств¹⁴. Это Соглашение стало сильным сигналом и для неарктических стран принять меры против браконьерского боя этого знакового живого компонента в арктической экосистеме. Одновременно был обозначен согласованный порядок традиционных промыслов белого медведя коренными, малочисленными народами в рамках

¹⁴ Лахтин В.Л. Права на северные полярные пространства... С. 21-22.

мер жизнеобеспечения. В ряде международных документов признана «особая роль и ответственность арктических стран в вопросах защиты, сохранения и восстановления арктической среды, сохранения арктической флоры и фауны» (Инувикская декларация 1996 г.). Для международного сообщества понятно также большое значение Арктики для реализации оборонных интересов арктических государств, особенно России.

В последние годы воссоздан, приведен в действие этот «старый-новый» *арктический формат* встреч – только *пяти государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану*. Только эти государства, как отмечалось, в настоящее время имеют здесь районы своих *внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа*. Их называют в документах «*арктические прибрежные государства (the Arctic coastal states)*» или «*пять стран, окружающих Арктику (the five Arctic Rim countries)*»: Россия, Канада, США, Норвегия и Дания (из-за о. Гренландия). Только они приняли *Илулиссатскую декларацию* от 28 мая 2008 г.¹⁵ При этом Россия и Канада имеют *самое протяженное* такое побережье, в разы превышающее совокупную протяженность арктического побережья Дании, Норвегии и США¹⁶. Пять упомянутых государств осуществляют в Северном Ледовитом океане: 1) суверенитет над *внутренними морскими водами, их дном и недрами дна* (к берегу от исходных линий); над *территориальным морем, его дном и недрами* (к морю от исходных линий до ширины в 12 морских миль); 2) суверенные права и целевую, прежде всего природоресурсную юрисдикцию в своих *200-мильных исключительных экономических зонах*, установленных соответствующими актами национального законодательства; 3) суверенные права *над своим континентальным шельфом*, включая его *недра*, в целях разведки и разработки его естественных ресурсов.

Итак, главное географическое, климатическое и политико-правовое *своеобразие морских районов Северного Ледовитого океана* состоит

¹⁵ Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Greenland, 27-29 May 2008. Фундаментальное юридическое значение этого пятистороннего документа будет ниже охарактеризовано. Некоторые авторы относят к прибрежным арктическим государствам еще и Исландию...

¹⁶ США стали арктическим государством из-за уступки Россией полуострова Аляска в 1867 году – фактор, имеющий значение при оценке исторических правооснований в Арктике. См.: Oppenheim L. International Law. A Treatise. Six edition. London. New York. Toronto. Ed. H. Lauterpacht. 1947. P. 486-538.

в том, что даже в условиях таяния льдов безопасно осуществлять судоходство, рыболовство, иную экономическую деятельность в этих экстремально суровых полярных районах неарктическое государство может не только при поддержке соответствующего арктического прибрежного государства, при опоре на его береговую инфраструктуру, его технические средства связи, его возможности реагирования на чрезвычайные ситуации, поиска и спасания людей и грузов, устранения последствий загрязнения морской среды и т.д. Это тем более значимо, если станут реальностью последние по времени прогнозы о предстоящем глобальном похолодании (а не потеплении) на Земле.

Невозможно осуществлять проход по Северному Ледовитому океану из Азии в Европу или в обратном направлении, не пересекая при этом районы, находящиеся под суверенитетом или юрисдикцией какого-то из пяти арктических прибрежных государств. В этих районах, в том числе и в 200-мильных исключительных экономических зонах, необходимо соблюдать природоохранные стандарты *соответствующего арктического прибрежного государства*. А такие стандарты могут быть, по современному международному праву, *выше*, чем установленные международными природоохранными конвенциями или документами, принятыми компетентными международными организациями. То есть особое фактическое положение дел обуславливают *лидирующую роль арктических прибрежных государств* в уточнении правового режима морских районов Арктики.

Исторически основу правового режима Арктики составило, прежде всего, национальная правовая практика *арктических государств*, их *национальное законодательство*. *Заслуги* государства с самым протяженным побережьем в Северном Ледовитом океане – *России* – состоят, прежде всего, в открытии многих арктических территорий, географическом и юридическом обозначении, их начальном освоении. Такие действия нередко были, сообразно международному праву конкретного периода, достаточным титулом для распространения на отдаленные пространства властных полномочий российского государства.

Что касается нормативной базы, то уже указы русского царя в 1616-1620 гг. предусматривают ряд исключительных прав Руси в некоторых районах Арктики. В 1821 г. издан именной Указ Императора Александра I Сенату «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 прочих», которым предписывалось: «Производство торговли, китовой и рыбной ловли и всякой промышленности на островах, в портах и заливах и вообще по всему Северо-Западному берегу Америки, начиная от Берингова пролива до 51 градуса Северной широты, а также по островам Алеутским и по восточному берегу Сибири; так и как по островам Курильским, то есть, начиная от того же Берингова пролива до Южного мыса острова Урупа ... предоставляется в пользование единственно Российским подданным»¹⁷. Права России на северные земли и прилегающие к ним моря отражаются в русско-шведских договорах 1806 и 1826 гг., русско-американской конвенции 1824 г., русско-английской конвенции 1825 г.¹⁸ Теоретически анализируя нормативно-правовой материал, характеризующий правовое положение Арктики, В.Л. Лахтин обратил внимание на «политическое и экономическое значение северных полярных пространств» и констатировал, что эти «пространства сделались новой возможной ареной столкновения интересов» ряда государств¹⁹. Он объяснил это тем, что в высокоширотных полярных пространствах «никаких экономических интересов, до появления современных авиационных и воздухоплавательных возможностей, быть не могло»²⁰. Но с появлением таких возможностей (пролет над Северным полюсом в 1926 г. самолета, ведомого американским авиатором Бэрдом, чуть позднее – дирижабля «Норвегия», ведомого норвежцем Амундсеном и итальянцем Нобиле) стали понятны перспективы «использования северного полярного пространства в качестве воздушного моста между отдаленнейшими континентами»; они-то, продолжает Лахтин В.Л., и «вызвали составление проектов об установлении трансарктической воздушной связи», что вызвало межгосударственную состязательность²¹. В настоящее время, как известно, такая трансарктическая аэросвязь создана и успешно

¹⁷ § 1 Указа от 4 сентября 1821 г. – Полное собрание Законов Российской Империи с 1649 г. Том XXXVII. 1820-1821. Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии. 1830. С. 903-904.

¹⁸ Эфендиев О.Ф. Арктические воды. – В кн. «Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана». Отв. ред. М.И. Лазарев. М. 1974. С. 184.

¹⁹ Лахтин В.Л. Цит. соч. С. 12-13.

²⁰ Там же, с. 17. Это иллюстрируется фактами. За 429 дней американский исследователь Пири достиг в 1909 г. Северного полюса и водрузил на нем флаг США. Когда же ему удалось телеграфировать президенту США Тафту, что «полюс находится в его распоряжении», Тафт ответил, что он «затрудняется найти применение для этого интересного и щедрого дара». – Лахтин В.Л. Цит. соч. С. 5-7.

²¹ Там же. С. 8–17.

функционирует, а воздушные сообщения над полярными районами не представляют сами по себе международной проблемы. Характеризуя «юридическое положение северных полярных пространств», автор констатирует, прежде всего, *отсутствие каких-либо возражений со стороны неарктических («неполярных») государств в отношении суверенитета соответствующего арктического государства на «близлежащие» земли и острова, в том числе неоткрытые.* Ученый пишет, что отсутствие в отношении этих земель и островов «достаточной практической заинтересованности у неполярных государств, при наличии довольно большой практической заинтересованности» у арктических прибрежных государств, «создало то положение, начало расцвета которого наблюдается сейчас. На земли и острова Северного Ледовитого океана фактически распространился суверенитет соответствующих близлежащих приполярных государств, хотя и не осуществляющих эффективной оккупации, ввиду физической невозможности таковой»²².

Более сложный вопрос – о правовой квалификации морских арктических районов, в том числе покрытых льдами. Правовое положение этих районов определяется В.Л. Лахтиным дифференцированно: 1) для *ледяных образований* («ледяных полей, ледяных нагромождений, плавучих льдов») и 2) для *остальных арктических вод*, «свободных от ледяного покрова». Что касается *первых*, то автор, прежде всего, напоминает о выдвинутых зарубежными юристами концепциях юридического учета специфики ледяных полей²³. Рассуждая о неоднократных случаях «использования неподвижных ледяных полей для целей сухопутного передвижения» и считая «технически вполне возможным использование их под промежуточные аэро-станции и посадочные

²² Там же. С. 8–17. Эту мысль тот же автор еще более четко сформулировал ниже: «независимо от факта той или иной национальности, земли эти сейчас принадлежат приполярным государствам, в районе тяготения которых эти острова находятся, вне зависимости от факта эффективности их оккупации». Там же. С. 29.

²³ Например, по концепции проф. Ваултрин, «плавающие льды так же, как полярные моря, должны быть подчинены режиму открытых морей», а «неподвижные льды могут быть предметом владения наряду с территорией»; по мнению проф. Фошиля «лед, будучи по своим физическим свойствам существенно отличен как от воды, так и от суши, может быть предметом только ограниченной в пространстве и времени эксплуатации»; проф. Брейтфус считает, что «суверенитет приполярных государств должен по секторам распространяться не только на сушу, но и, в известной степени, на покрытые льдом моря, омывающие эти земли и острова». – Лахтин В.Л. Цит. соч. С. 32.

площадки», правовед делает следующий вывод: «Ледяные образования, хотя бы и относительно неподвижные, должны быть, поскольку они фактически могут быть использованы для общепользовательных целей (для надобностей зверобойного и рыболовного промысла; для надобностей воздушного сообщения и т.д.), приравнены по своему юридическому положению к полярным территориям, с распространением на них суверенитета приполярных государств по секторам их тяготения». Но плавающие льды «должны разделить юридическую судьбу полярных морей». Эту *вторую категорию районов Северного Ледовитого океана* В.Л. Лахтин рассматривает, тоже учитывая ее физическую и юридическую разноликость. Наиболее легко решаются им вопросы обозначения статуса внутренних морских вод, в том числе исторических, а также территориального моря. Понятно, что эти районы находятся по суверенитетом соответствующего арктического государства. И сегодня эти вопросы не вызывают трудных юридических дискуссий. В настоящее время также не вызывает особых сложностей установление правового режима 200-мильных исключительных экономических зон, в которых каждое из пяти арктических государств, берега которых граничат с водами Северного Ледовитого океана, имеют, соответственно, суверенные права и юрисдикцию по современному международному праву.

Что же касается морских районов Арктики, находящихся *за пределами действия суверенитета и юрисдикции* прибрежного арктического государства, то и в начале XX века, и в настоящее время этот вопрос вызывает затруднения в контексте имеющейся правой практики и применимого права. В.Л. Лахтин предложил следующее решение этого вопроса:

– Морские районы, «покрытые более или менее неподвижными значительными ледяными образованиями», должны быть приравнены по своему юридическому положению к полярным территориям «с распространением на них суверенитета» соответствующего арктического прибрежного государства, «по секторам их тяготения».

– Все остальные воды, «свободные от ледяного покрова», следует подчинить «хотя бы ограниченному суверенитету приполярных государств по секторам их тяготения». Ограничения эти автор видит в обязанности соответствующего арктического государства обеспечить «свободный проход всем морским судам», а также «допускать под условием регулирования и контроля зверобойный и рыболовный промыслы»²⁴.

²⁴ Там же. С. 33-34.

Такая логика правовых оценок длительное время была доминирующей в международно-правовой доктрине. Норвежский правовед Г. Смедал, со ссылкой на работу В.Л. Лахтина, не только в основном солидаризируется с ними, но и приводит дополнительные им подтверждения, в частности, в практике Канады. Он пишет: «Канада считает, что ... она обладает правами на весь свой архипелаг между ее северным побережьем и Северным полюсом (between her Northern coast and the North Pole)²⁵. Английский аналитик Х. Стил, исследовавший ход продвижения все дальше на Север контрольных функций канадской власти, пишет о «мирном и захватывающем завоевании Канадой арктических и субарктических районов», также не разделяя ледовые сухопутные и ледовые морские районы²⁶. Равно благожелательно воспринимались длительное время в международно-правовой доктрине и предложенные В. Лахтиным границы «районов тяготения» прибрежных арктических государств, или их «полярных секторов» в Арктике. «Наиболее бесспорными являются границы американского северного полярного сектора... как установленные конвенциями 1825 и 1867 гг.» – писал ученый²⁷. Он, однако, не анализирует и не цитирует текст этих конвенций. Между тем, эти международные договоры и сегодня сохраняют свое юридическое значение и заслуживают анализа, особенно в современном контексте оценок правового положения Арктики, арктического шельфа²⁸.

Конвенция 1825 г. – это «*Санкт-Петербургская Конвенция с Англией относительно разграничения обоюдных пространств владений России и Англии в Северной Америке*». Ст. III этой Конвенции предусматривает: «Черта разграничения между владениями Высоких договаривающихся сторон... будет проведена следующим образом...» (далее идет обстоятельное описание этой разграничительной линии в южной части). Что касается северной части, то Конвенция описывает эту разграничительную линию как идущую по меридиану в направлении Северного полюса: «и наконец от сей точки пересечения та же меридиальная линия 141 градуса составит в своем продолжении до Ледовитого моря границу между Российскими и Великобританскими

²⁵ Smedal G. Op. cit. P. 8.

²⁶ Steel H. Policing the Arctic. Jurrolds Publishers. London. 1936. P. 9.

²⁷ Лахтин В.Л. Цит. соч. С. 38.

²⁸ О научной дискуссии об оценках права, применимого к уточнению правового положения арктического шельфа, см., например: Международные суды: актуальные проблемы международного права. Межвузовский сборник научных трудов. 2(6) выпуск. Отв. ред. Игнатенко Г.В., Лазутин Л.А. Екатеринбург 2010. С. 23-42.

владениями...». То есть в Конвенции 1825 г. впервые вводится понятие «*полярные владения*» Российской Империи и Великобритании (за канадский доминион) в Арктике; в этом же международном договоре впервые обозначается принцип *размежевания властных полномочий двух соседних государств по секторальной (меридианной) линии*, направляющейся к Северному полюсу. При этом видимо следует обратить внимание, во-первых, на то, что при разграничении «обоюдных пространств владений России и Англии» воля договаривающихся сторон состояла в том, чтобы разграничивать и *сушу*, и прилегающие к ней *водные районы*, в т.ч. покрытые льдами. Во-вторых, меридианная разграничительная линия, идущая к Северному полюсу, воспринималась договаривающимися государствами как удобная, обеспечивающая *простоту для практического учета* огромной по протяженности линии разграничения полярных владений двух государств, что впоследствии отмечено зарубежным правоведом²⁹.

Второе убедительное правовое оформление практики разграничения между арктическими прибрежными государствами своих юрисдикций по меридиану, идущему к Северному полюсу – русско-американская конвенция 1867 г. Ее полное название – «*Договор, заключенный между Россией и Североамериканскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18(30) апреля 1867 года, об уступке Российских Североамериканских колоний*». Согласно этому Договору обозначена граница, к востоку от которой все земли передаются Россией Соединенным Штатам Америки, а к западу – остаются без изменения под суверенитетом России. По смыслу Конвенции 1867 г., Россия уступает Соединенным Штатам Америки «все права, льготы и привилегии» во всей обозначенной «территории, ее владениях и принадлежностях». «Вышепостановленная уступка территории и Верховного на оную права, сим признается свободною и изъятою от всяких ограничений... Уступка эта ... заключает в себе все права, льготы и привилегии, ныне принадлежащие России в сказанной территории, ее владениях и принадлежностях» (ст. VI). В ст. I предусмотрена отсылка к меридианной линии, обозначенной русско-английской конвенцией 1825 г.: «Сказанная территория заключается в нижеозначенных географических границах, а именно: восточною границей служит линия разграничения

²⁹ О таком качестве «секторального принципа» разграничения между соседними государствами прав в Арктике (“the Sector Principle”), как простота говорит, например, Г. Смедал. – Smedal G. Op.cit. P. 12.

между Российскими и Британскими владениями в Северной Америке, как таковая линия постановлена Конвенциею, заключенной между Россией и Великобританией – 16/28 февраля 1825 года ...». Договор 1867 г. предусматривает, таким образом, вторую – и в практике России, и в мировой практике – секторальную (меридианную) границу, идущую в направлении Северного полюса: указанная граница проходит через точку меридиана, отделяющего в Беринговом проливе «на равном расстоянии острова Крузенштерна или Игналуку от острова Ратманова или Нунарбуку и направляется по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется въ Ледовитом океане (et remonte en ligne directe, sans limitation, vers le Nord jusqu'à ce qu'elle se perde dans la mer Glaciale)» (ст. I)³⁰. Т.е. В. Лахтин и Г. Смедал совершенно корректно исходят из того, что уступленная по Конвенции 1867 г. территория не ограничивается сушей. Уступлена и суша (в т.ч. острова, как обозначенные на тот период на картах, так и еще не открытые), и права в морских районах, к ней прилегающих, в т.ч. в покрытых льдами. По своей геометрической форме и по юридическому смыслу согласованного волеизъявления Сторон уступленная территория и являла собой первый, четко обозначенный арктический сектор.

Итак, и по Конвенции 1825 г., и по Конвенции 1867 г. обозначенные секторальные линии служили изначально именно для *межгосударственного размежевания между соседними арктическими странами их прав на «полярные владения»*. Сами эти полярные владения, однако, не провозглашались территорией, находящейся под суверенитетом соответствующего государства.

Первым из государств на законодательном уровне юридически точно заявила *о секторальных пределах своих прав* в Арктике Канада. Французский профессор Ф. де Хартингх пишет: «Канадский сектор одержал триумфальную победу в 1923 г.»³¹. Но правопритязания на арктический сектор Канады заявлены еще в 1907 г.: канадский сектор Пуарье (Poigier) обосновал, что секторальный принцип разграничения районов

³⁰ Договор 1867 г. подписан от России Тайным Советником Императора Всероссийского Э. Стеклем, а от США – Статс-секретарем В. Сюардом. Текст договора (русский и французский) цитируется по: «Сборник пограничных договоров, заключенных Россией с соседними государствами». Издано в С.-Петербурге, 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.

³¹ F. de Hartingh. Les conceptions sovietiques du droit de la mer. Paris. 1960. P. 39.

Арктики позволит избежать «трудностей» и «конфликтов», поскольку каждое государство, прибрежное к Северному Ледовитому океану, «распространяет свои владения (ses possessions) до Северного полюса (jusqu'au pole nord)»³². Еще ранее на картах, выпущенных канадским министерством, границы арктического сектора проходят от канадских оконечностей (западной и восточной) на северном побережье страны по меридианам 60 и 141 градус западной долготы до их схождения в точке Северного полюса³³. В порядке закрепления таких прав последовали заявления на правительственном уровне. В соответствии с принятыми в 1925 г. поправками к известному закону «О северо-западных территориях (the Northwest Territories Act)» 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 властей³⁴. 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 в законодательном акте Канады вновь применены границы ее арктического сектора³⁵.

Вторым государством, на *уровне законодательства* закрепившим меридианные границы своего арктического сектора стал Советский Союз (ранее Российская Империя, повторим, первой обозначила на *договорно-правовом уровне* секторальные границы разграничения полярных владений в Арктике). Что же касается национальных правовых актов Российской Империи, то как уже было показано, они юридически закрепляли суверенитет российского государства на сухопутные полярные районы, в том числе арктические острова вдоль российского

³² Цит. по: UN ILC. Documents of the Second Session Including the Report of the Commission to the General Assembly. Note 34. P. 107.

³³ 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., Могилевкин И.М. и др. Арктика: интересы России и международные условия их реализации. М.: Наука, 2002. С. 29.

³⁴ British North America Acts 1867-1907. Printed by C.H. Parmelee, Printer of the King's Most Excellent Majesty. 1913. P. 1-2; P. 209. Pharand D. Canada's Arctic Waters in International Law. Cambridge, 1988. P. 45-50.

³⁵ Timchenko L. Quo Vadis, Arcticum? The International Law Regime of the Arctic and Trends in its Development. "Osнова". Kharkiv. 1996. P. 73. См. также: Николаев А.Н., Буник И.В. Международно-правовые обоснования прав Канады в ее арктическом секторе. Московский журнал международного права, № 1, 2007. С. 12-14.

побережья в морях Северного Ледовитого океана (нота МИД России 1916 г.), а также на «все заливы, бухты, рейды русского побережья Северного Ледовитого океана» (Инструкция 1893 г.). Первоначально только эту правовую позицию поддерживало и Советское правительство. Так, в 1921 г. Советом Народных Комиссаров Советской России принят Декрет «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море»³⁶. В декрете заявлено, что «право производства рыбного и звериного промыслов предоставляется лишь русским гражданам по особым письменным разрешениям» (статья 2). Устанавливались государственные меры по обеспечению выполнения Декрета. В 1924 г. Наркоминдел СССР направил представителям ряда государств меморандум, в котором констатировались случаи нарушения иностранцами суверенных прав СССР у северного побережья Сибири. При этом подтверждалась действительность упомянутой ноты русского правительства 1916 г. о принадлежности нашему государству заявленных арктических территорий. В меморандуме обращено внимание «всех держав, официальные или частные исследователи и суда которых посещают или будут посещать указанные воды», на необходимость «предупредить со стороны своих граждан нарушения суверенитета Союза над этими территориями».

С учетом, видимо, упомянутого канадского законодательства об арктическом секторе, 15 апреля 1926 г. Президиумом ЦИК СССР принято Постановление «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане»³⁷. Согласно Постановлению 1926 г., территорией Союза ССР объявлялись «все как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, не составляющие к моменту опубликования настоящего постановления признанной Правительством Союза ССР территории каких-либо иностранных государств, расположенные в Северном Ледовитом океане, к северу от побережья Союза ССР до Северного полюса» в пределах между меридианами, проходящими через восточную и западные оконечности территории страны. Это положение, как понималось, применимо и к тем островам, скалам и т.д., которые могли бы возникнуть в будущем вследствие геологического развития Земли.

³⁶ СУ РСФСР, 1921, № 49, ст. 259. С. 351-352.

³⁷ СЗ СССР, 1926, №32, ст. 203. Цит. по: Международное право в избранных документах (часть I) // Отв. ред. В.Н. Дурденевский. М. 1955. С. 210. Далее также – Постановление 1926 г.

В зарубежной литературе в 1986 г. сделан вывод о применимости Постановления 1926 г. *ко всем пространствам*, находящимся в пределах обозначенного им сектора, ледовым и морским: «В Приложении к советским Извещениям мореплавателям, поименованном «*Нормативные акты и правила, утвержденные государственными органами СССР по вопросам судоходства*», содержалось репринтное воспроизведение текста Постановления 1926 г. Включение Постановления 1926 г., основанного на секторальном принципе, в контекст морского закона... – это указание на тот факт, что сектор до сих пор остается основанием в советском морском праве»³⁸.

Вместе с тем надо учитывать, что термин «земли и острова», использованный в Постановлении 1926 г., по-разному был истолкован правоведами. В Постановлении, исходя из контекста, слова «острова» и «земли» не означают земли материка, а союз «и» свидетельствует о том, что юридически «острова» – это не «земли». Но в обычном значении острова – это тоже земли. Состояла ли воля ЦИК СССР в том, что к территории государства относятся не только острова в пределах арктического сектора, но еще и «земли», например, подводные, подледные? Либо словом «земли» ЦИК обозначил те острова, в названиях которых было слово «земля»: «Земля Франца-Иосифа», «Северная Земля» и т.д.? Е.А. Коровин истолковал данное постановление так: речь идет о власти государства в пределах обозначенного арктического сектора над: а) островами; б) над ледяными образованиями; в) над морскими пространствами, не спаянными льдом³⁹. В рамках толкования этого правового акта, по мнению Л. Тимченко, допустимо, что суверенитет каждого государства распространяется *не только на наземные районы* соответствующего арктического сектора (такой суверенитет даже «может быть распространен на воздушное пространство над ним»)⁴⁰. Толкование Постановления 1926 г., предло-

³⁸ Franckx E. “Nature Protection in the Arctic: Recent Soviet Legislation” (1992) 41 ICQL 366. P. 372–373.

³⁹ См. об этом: Timchenko L. Op. cit. P. 76. Проф. Коровин Е.А., анализируя текст Постановления Президиума ЦИК СССР 1926 г., пишет, что его надлежит истолковывать «таким образом, что по мысли советского законодателя «земли и острова» обнимают собою и ледяные глыбы и омывающие их воды, ибо, в противном случае, пришлось бы считать прилегающий к СССР полярный сектор открытым морем, со всеми вытекающими отсюда последствиями». Отвечая на это В. Лахтин замечает: «все же следует отметить умолчание положительного права по этому вопросу». – Лахтин В.Л. Цит. соч. С. 32-33.

⁴⁰ Ibid. Районы в пределах арктического сектора, по мнению В.Л. Лахтина, должны подчиняться власти приполярных государств «по секторам их тяготения». При этом

женное В.Л. Лахтиным, вписывается в его характеристику правового положения Арктических районов, изложенную выше. По этой характеристике, суверенитет каждого арктического прибрежного государства распространяется не только на наземные районы соответствующего арктического сектора, но такой суверенитет еще «может быть распространен на воздушное пространство над ним».

В иностранной международно-правовой литературе предложено, в порядке обобщения, что под термином «земля», используемом в канадском и советском (российском) законодательстве об арктических секторах, следует понимать не «ледяные глыбы», не воздушное пространство, а *только подледные и подводные земли* (т.е. в том числе и *континентальный шельф*) в пределах обозначенного полярного сектора⁴¹.

В соответствии с *Постановлением ЦИК СССР от 27 июня 1935 г. «О единых географических наименованиях советской Арктики»* были определены названия и географические пределы отдельных частей Северного Ледовитого океана, в том числе морей Печорского, Карского, Лаптевых и Восточно-Сибирского, причем эти моря были названы «*прилегающими к территории СССР*»⁴².

автор ссылается на юридическую формулу «района тяготения (territorial propinquity), разработанную американскими юристами Х. Хэллеком (H. Halleck) и Д. Миллером (D. Miller). В.Л. Лахтин. Цит. соч. С. 29.

⁴¹ Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea. Eds. B. Johnson and M.W. Zacher. University of British Columbia Press. Vancouver. 1977. P. 42. Впрочем, в научной литературе приведено и прямо противоположное по смыслу высказывание канадского должностного лица: как заявил министр Канады по делам Севера и национальным ресурсам в 1956 г. в Палате общин канадского парламента: «Мы никогда не применяли секторальную теорию ко льду. Мы утверждаем, что наш суверенитет действует над всеми арктическими островами. ... На наш взгляд, море будучи в замершем или в своем естественном жидком состоянии, является морем; и наш суверенитет осуществляется над землями и над нашими территориальными водами».- Digest of International Law. Prepared under the direction of M.M. Whiteman. Vol. 2. Washington. 1963. P. 1267-1268. – Цит. по: Саваськов П.В. Правовой режим Арктики. В кн.: Арктика: зона мира и сотрудничества. М. ИМЭМО РАН. 2011. С. 28.

⁴² Не останавливаясь специально на важном вопросе об исторических водах в Арктике, процитируем лишь: «К внутренним водам СССР советская доктрина международного права относит моря заливного типа – Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское и Чукотское, которые являются историческими водными путями нашей страны, на протяжении длительного исторического периода освоены усилиями российских и советских мореходов и имеют первостепенное значение для экономики Советского Союза, его обороны и защиты природной среды в этом районе». – Международное право. Отв. ред. Ф.И. Кожевников. М. 1987. С. 180.

Обобщив доктринальные обоснования прав арктических государств в своем соответствующем секторе, В.Н. Кулебякин констатировал: «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, 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, что и морские пространства вообще»⁴³. Убедительно не оспорен в юридической литературе вывод о том, что «в Арктике сложился международно-правовой обычай деления ее на сектора между пятью арктическими государствами»⁴⁴. Соответственно, «арктические государства должны и могут принимать соответствующие законодательные акты, касающиеся режима своего арктического сектора без санкций других государств, руководствуясь суверенитетом и другими важнейшими международно-правовыми принципами»⁴⁵. Подчеркнуто: «Указанное секторальное разделение Арктики в момент его осуществления не вызывало каких-либо возражений иных неарктических государств и было де-факто принято»⁴⁶.

В таком контексте главным становится вопрос: насколько такое правовое положение водных и ледяных пространств Арктики, сложившееся в течение столетий, было изменено с подписанием в 1982 г. Конвенции ООН по морскому праву и последующем ее вступлении в силу?

Если обратиться к комментариям к материалам III Конференции ООН по морскому праву, на которой разрабатывалась и была принята Конвенция 1982 г., в том числе тем, которые даны непосредственно членами делегаций государств – участников этой Конференции,

⁴³ Кулебякин В.Н. Правовой режим Арктики. – Международное морское право. Отв. ред. И.П. Блищенко. М. 1988. С. 139.

⁴⁴ Паламарчук П.Г. Цит. соч. С. 121.

⁴⁵ Эфендиев О.Ф. Арктические воды. – В кн. «Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана». Отв. Ред. М.И. Лазарев. М. 1974. С. 190.

⁴⁶ Ковалев А.А. Международно-правовой режим Арктики и интересы России. – Международное публичное и частное право: проблемы и перспективы. Санкт-Петербург. 2007. с. 223.

то обнаруживается, что эти государства *намеренно ушли от широкого обсуждения на ней специфически сложного в географическом и климатическом отношении района Арктики*. К началу этой Конференции международное сообщество, как выше было показано, давно молчаливо признало *особые приоритетные права арктических государств*, те секторальные (меридианные) линии, которые были обозначены в международных договорах таких государств, прежде всего в русско-английской конвенции о границах 1825 г. и в Конвенции об уступке Аляски 1867 г. Эти права уточнялись и развивались, прежде всего, в рамках принятия *национальных правовых актов* таких государств (прежде всего, Канадой, Российской Империей, Советским Союзом), а также последующей их договорной практикой (Соглашение о сохранении белых медведей, 1973 г., заключенное пятью арктическими государствами). Было и достаточно тесное *межгосударственное двустороннее сотрудничество в области изучения и сохранения природы этих районов* – прежде всего, на основе международных *соглашений арктических государств*. Отметим, что эти действия осуществлялись с учетом *пределов ранее обозначенных арктических полярных пространств*, прежде всего Советского Союза и Канады. Вместе с тем надо констатировать, что одно из пяти арктических государств – США – весьма последовательно возражало против *национально-законодательного регулирования* Канадой и Советским Союзом *судоходства* вдоль своего арктического побережья, не протестуя, однако, против *природоохранных актов*, применимых и к арктическим пространствам за пределами государственной территории.

Следует особо обратить внимание и на то, что на III Конференции ООН по морскому праву *функционировала в конфиденциальном формате так называемая «пятерка»* государств. В нее входили *пять арктических государств*, берега которых выходили к морям Арктики (Канада, Норвегия, Дания, США, СССР). По ходу Конференции эти государства на своих заседаниях, как свидетельствуют участники делегации от СССР, обсуждали вопросы, затрагивающие интересы в Арктике. Было достигнуто *неформальное согласованное понимание того*, что интересам «пятерки» арктических государств соответствует линия на то, чтобы *«гасить» все попытки обсуждения на Конференции проблемы статуса Арктики*. Встречи «пятерки» проходили на разном уровне. Известно также, что проблемы Арктики стояли в поле зрения при двусторонних встречах с канадцами, другими членами «пятерки» (как на рабочем дипломатическом, так и на государственном уровнях). Понятно, что

публикаций советских участников о подобных встречах представителей «пятерки» нет, да и быть не могло в том политико-государственном контексте. Но документальным подтверждением консультаций «пятерки» арктических государств является, в частности, публикация канадского специалиста А. Моррисона⁴⁷. Он отмечает, что при всех климатических аналогах Арктики и Антарктики, правовой режим последней не вдохновил руководителей арктических государств к заимствованию элементов такого режима и их применению в Арктике: «Рассматривая Антарктику для вдохновения и заимствования, с точки зрения похожести физических условий, а также потенциала правового режима, созданного Договором об Антарктике, руководители арктических государств, похоже, отказались от заимствования определенных аспектов этого режима, имея негласную договоренность о том, что путь «общего наследия», который характерен для Договора об Антарктике, им не приемлем (the leaders of the Arctic countries appear to have dismissed certain aspects of that regime, having reached an unspoken agreement that the path of “common heritage” followed in the case of the Antarctic Treaty is not one they wish to follow)»⁴⁸. Реальность в том, что правовые режимы Антарктики и Арктики различны, что неудивительно: «во многих отношениях каждый из этих районов существенно отличается один от другого»⁴⁹.

Есть и другие научные публикации, свидетельствующие о стремлении основных арктических участников III Конференции по морскому праву не привносить в Арктику ни элементы договорного режима Антарктики, ни того глобального режима для «не столь ледовитых» океанов, который согласовывался в ходе Конференции – то есть сохранить *тот региональный статус ледяных образований и морских районов* Арктики, который сложился до начала Конференции. Так, канадские специалисты Б. Бузан и Д. Мидлмисс пишут, как делегация Канады на Конференции интенсифицировала свою деятельность, «работая со странами Севера» (working with the North States)⁵⁰. В этой же книге,

⁴⁷ А. Моррисон является Исполнительным Директором канадского института стратегических исследований в Торонто. Он был министром-советником в Постоянной Миссии Канады при ООН с 1983 по 1989 гг.

⁴⁸ Morrison A. Coming in from the Cold War: Arctic Security in the Emerging Global Climate: A View from Canada. P. 49.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Buzan B.G., Middlemiss D.W. Canadian Foreign Policy and Exploitation of the Seabed. – Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea. Eds. B. Johnson and M.W. Zacher. University of British Columbia Press. Vancouver. 1977. P. 36.

изданной в 1977 г. (т.е. в период работы III Конференции ООН по морскому праву), вновь подчеркнута, со ссылкой на документы канадского парламента, официальная позиция Канады в отношении статуса вод во всем «Канадском архипелаге»: «Канада считает воды в пределах Канадского архипелага водами Канады»⁵¹.

Итак, нет *убедительных подтверждений* того, что на III Конференции ООН по морскому праву согласованная *воля пяти арктических государств* состояла в том, что высокоширотная Арктика *должна стать объектом будущей Конвенции по морскому праву*. Напротив, есть свидетельства того, что понимание этих государств было иным: оба полярных региона – Арктика и Антарктика – деликатно исключались из *специального рассмотрения* на Конференции; тем самым они и не рассматривались как *объекты Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.*, причем на вполне логичных, убедительных основаниях – и Антарктика, и Арктика *уже имели свой сложившийся специфический для каждого из этих регионов правовой статус (договорный – в первом случае и обычно-правовой – во втором)*.

Это, разумеется, не означало *неприкосновенность* сложившегося правового положения Северного Ледовитого океана. Прогрессивное развитие международного права – его имманентное свойство. Развитие правовых режимов полярных районов Земли – это тоже реальность. В Антарктике отношения государств регулируются договорными нормами международного права, развитие такого регулирования зиждется на системе Договора об Антарктике 1959 г., и эта система развивается, в том числе и с учетом результатов работы III Конференции ООН по морскому праву. Такой учет не мог не иметь место и в Арктике, хотя ее правовой режим представлен главным образом *обычными нормами международного права*, формирующимися под влиянием национального законодательства, договорно-правовой практики арктических государств, согласия других государств, в т.ч. молчаливого. Исторические правооснования этих государств в Арктическом регионе, исключительно суровый климат здесь, интересы безопасности, хрупкость окружающей среды на Севере, огромные финансовые расходы, связанные с освоением арктических районов, поддержании береговой инфраструктуры, проведением научных исследований и предопределили эту *юридическую специфику*,

⁵¹ Buzan B.G., Johnson B. Canada and the Third Law of the Sea Conference: Strategy, Tactics, and Policy. – Canadian Foreign Policy... P. 257.

этот приоритетный характер *прав арктических государств* и их *первоочередную ответственность* за состояние региона.

Вместе с тем, повторим, и на это сложившееся правовое положение находящихся к северу от Северного полярного круга морских районов, значительная часть круглый год которых покрыта льдами, не могли не оказать влияние значимые события – принятие в 1982 г. Конвенции ООН по морскому праву⁵², ее подписание и вступление в силу в 1994 году для 60 государств, последующий поступательный рост числа государств – участников этой Конвенции, особенно после существенного изменения в 1994 г. правового режима управления минеральными ресурсами морского дна за пределами континентального шельфа. Это несмотря на охарактеризованные выше фундаментальные особенности правового положения Арктики, несмотря на отмеченное намерение арктических прибрежных государств не рассматривать эти полярные регионы в качестве специального объекта нового международного договора – Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Это влияние обусловлено, *во-первых*, тем, что большинство норм Конвенции 1982 г. о морских пространствах, находящихся под суверенитетом прибрежных государств (т.е., применительно к Арктике, о внутренних морских водах и территориальном море) являются одновременно и *обычными нормами* международного права и в этом качестве исполняются и государствами, не являющимися участниками Конвенции 1982 г. *Во-вторых*, нормы этой Конвенции 1982 г. о *200-мильной исключительной экономической зоне*, будучи относительно новыми (таких норм не было в Женевских морских конвенциях 1958 г.) *также относятся* большинством специалистов к *обычным нормам международного права*. *В-третьих*, Конвенцией предусмотрен отдельный раздел – «*Покрытые льдом районы*» в Части XIII («Защита и сохранение морской среды»).

Одновременно следует предупредить об ошибочности механического (вне общего международного права) применения Конвенции 1982 г. к регулированию всех отношений арктических государств, в т.ч. с не участвующим в Конвенции государством, как это предлагается, например, в большинстве документов НАТО и Европейского союза (далее также – ЕС). В базовом документе ЕС – «Европейский союз

⁵² Текст Конвенции был принят при следующем «раскладе» голосов: 130 государств – «за»; 4 государства – «против»; 17 государств – «воздержались». Из пяти арктических прибрежных государств три голосовали за принятие текста Конвенции: Норвегия, Дания, Канада.

и арктический регион» – акцент делается именно *на глобально-договорной уровень* праворегулирования отношений государств в Арктике, на *абсолютизацию применимости* к Арктическому региону *Конвенции 1982 г.* Согласно документу, в международно-правовых нормах об Арктике «основу составляют положения Конвенция ООН по морскому праву». На этом основании ЕС весьма упрощенно констатирует (не утруждая себя доктринальными мнениями в России, в других арктических прибрежных государствах): «За пределами национальной юрисдикции в Северном Ледовитом океане находятся районы открытого моря и морского дна, которое управляется международным органом по морскому дну». То есть ЕС даже не допускает, что пять арктических государств вправе разграничить между собой все районы дна мелководного, полузамкнутого Северного Ледовитого океана как их континентального шельфа на основе международного права (обычных норм; положений ст. 6 Конвенции о континентальном шельфе; или ст. 83 Конвенции 1982 г.). В этом случае в Арктике не будет международного района морского дна. Напротив, ЕС заинтересован в том, чтобы Россия, другие арктические государства исполняли другую статью Конвенции 1982 г. – ст. 76, ограничив свой шельф по критериям, в ней установленным, отделив в Арктике международный район морского дна – практически, для консорциума западных компаний.

Далее, документ ЕС поучает арктические государства: «Никакая страна или группа стран не имеют суверенитета над Северным полюсом или над Северным Ледовитым океаном»⁵³. Следует отметить, что ни одно из арктических государств и не заявляло о «суверенитете над Северным полюсом» или тем более над всем этим океаном. Поэтому – это отважное поучение в интересах европейского обывателя – возможно, сугубо для «внутреннего потребления» (растущей и хорошо оплачиваемой евробюрократии надо оправдывать свое содержание). Но общая жесткая линия ЕС на создание в Арктике, на основе Конвенции 1982 г., международного района морского дна (за счет шельфа России) развивается и на концептуальном уровне. В репрезентативной книге «Европейский Союз и Арктика. Политика и действия» авторы книги пишут, ссылаясь на позицию Европарламента, о важности для ЕС предложить «меры по защите арктических вод, имея в виду международную квалификацию Арктики как охраняемый район (a protected area), подобно

⁵³ The European Union and the Arctic Region. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council.

Антарктике, и его обозначение «природным резервом для мира и науки» (a natural reserve devoted to peace and science)»⁵⁴.

Последующая правовая практика, прежде всего арктических государств, показала неодинаковые векторы решения вопроса о правовом положении высокоширотных арктических вод, находящимися за пределами национальной юрисдикции, в том числе и круглогодично спаянными льдами. Это обусловлено, прежде всего, тем, что начиная с 1997 г. для России, Норвегии, Дании (о. Гренландия) и Канады вступил в силу универсальный международный договор – Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. С одной стороны, Конвенция 1982 г. не предусмотрела, как отмечено, для арктических вод каких-либо исключений. Соответственно, если исходить из ее применимости к водным районам и ледяным пространствам Северного Ледовитого океана, то за пределами 200-мильных исключительных экономических зон пяти арктических прибрежных государств *находится район открытого моря*. С другой стороны, как было отмечено, арктические прибрежные государства на III Конференции по морскому праву «гасили» попытки специально рассматривать на ней вопрос об Арктике, тем более упоминания о ней в Конвенции 1982 г. В книге, западных юристов-международников, вышедшей значительно позднее принятия Конвенции 1982 г., отмечено: *«Подлинного регионального режима в Арктике не сложилось, несмотря на общие проблемы, стоящие перед арктическими государствами. Вместо этого морское право применялось к полярному северу посредством национальных подходов (Instead, the law of the sea for the polar north has been applied through national approaches). То есть правительство каждого арктического государства рассматривает, принимает и осуществляет посредством национального законодательства такие юридические правила и нормы, которые, по его мнению, лучшие всего служат его национальным интересам в его полярных морях (the government of each Arctic State considers, adopts and implements through national legislative means those legal rules and norms that it feels best serve its national interests within the context of its own polar seas). Таким образом, по мере возникновения и развития в XX веке принципов морского права они принимались и применялись каждым арктическим государством по-своему в его северных водах (they were adopted and applied by each Arctic State, in its own way, to its own northern waters)»*⁵⁵.

⁵⁴ A. Airoldi. The European Union and the Arctic. Policies and Actions. ANP 2008:729. Nordic Council of Ministers. Copenhagen. 2008. P. 63.

⁵⁵ Rothwell D.R. and Joyner C.C. Op. cit. P. 1.

В порядке осторожного научного прогноза можно предположить, что практика арктических государств пойдет по пути развития эффективного *регионального правового режима* сохранения и защиты морской среды в Северном Ледовитом океане, в том числе и над районами континентального шельфа, а также поиска, спасания людей⁵⁶, реагирования на чрезвычайные ситуации, сохранения морских живых ресурсов и рационального управления ими. Отмечено «существенное усиление тенденции развития самого широкого регионального сотрудничества, терпеливый поиск взаимоприемлемых решений путем переговоров на основе норм международного права».⁵⁷ Этот региональный подход обусловлен применимым *общим международным правом*, стержень которого составляют, как известно, *обычные нормы*.

Вместе с тем, в части, не охватываемой этим специальным правовым режимом Арктического региона, будет, видимо, поддерживаться *универсальный* уровень договорно-правового регулирования, созданный прежде всего Конвенцией 1982 г. Несмотря на то, что одно из арктических государств – США – не является участником Конвенции 1982 г., многие ее нормы – о внутренних морских водах, территориальном море, исключительной экономической зоне – являющиеся *также обычными нормами* современного международного права, уже реализованы в Северном Ледовитом океане. Это, разумеется, не относится к правовому режиму *дна Северного Ледовитого океана*: как известно, официальная позиция США состоит в том, что Часть XI Конвенции 1982 г. (о Районе – международном районе морского дна, «общем наследии человечества») не является обычным международным правом; соответственно, не являются обычно-правовыми нормами и конвенционные положения о границе между Районом и континентальным шельфом прибрежного государства (критерии установления такой границы предусмотрены в статье 76 Конвенции 1982 г.). Игнорировать эту правовую реальность невозможно. Поэтому в рамках *регионального согласования* арктическим государствам предстоит установить внешние границы арктического шельфа (*delineation*) и осуществить его делимитацию (*delimitation*) именно на основе *общего международного права*; а не сугубо на основе одной из договорных норм – упомянутой ст. 76. В этом смысле

⁵⁶ Успешный пример – заключение арктическими государствами в 2011 году Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике.

⁵⁷ Лавров С.В. Нуукская Декларация: новый этап сотрудничества арктических государств. – Арктика: экология и экономика. № 3.2011. С. 4-5.

целесообразна *модернизация правовой позиции России*, по сравнению с той, которая обозначена в 2001 г. в ходе неудачного «представления» соответствующих данных согласно ст. 76.