

К ТОЛКОВАНИЮ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА О КОМИССИИ ПО ГРАНИЦАМ КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ШЕЛЬФА В КОНТЕКСТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ РОССИИ И ДРУГИХ ПРИАРКТИЧЕСКИХ ГОСУДАРСТВ

*И.С. Жудро**

Аннотация: В ряде отечественных публикаций Комиссия по границам континентального шельфа, созданная в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года¹, рассматривается как орган, наделенный функциями, позволяющими ей разрешать правовые вопросы разграничения континентального шельфа, в том числе в спорной ситуации, складывающейся, например, в Северном Ледовитом океане. В настоящей статье доказывается ущербность подобного теоретического построения: Комиссия по границам континентального шельфа, состоящая из геологов и иных специалистов в области естественных наук, не вправе высказываться по правовым вопросам разграничения шельфа между соседними государствами. В её полномочиях – дача рекомендаций о соблюдении геологических и геоморфологических критериев по «отграничению» отдельным государством своего шельфа от международного района морского дна. Четкое разделение понятий «отграничение» и «разграничение» способствует корректному прочтению норм Конвенции 1982 года: исполнение положений ст. 76 о функциях Комиссии по «отграничению» не является необходимым условием для осуществления государствами предусмотренного ст. 83 права на «разграничение» шельфа. В условиях спорной ситуации с разграничением арктического шельфа попытка некоторых правоведов доказать наличие у Комиссии правовых полномочий допускает возможность игнорирования при этом выгодных для России особых правовых обстоятельств, исторически сложившихся в полярном районе. Реализация таких теоретических построений чревата риском пространствен-

.....
* Жудро Иван Сергеевич – кандидат юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации, член Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации.

¹ Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву (заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982) Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 1. с.3 – 168.

ных уступок со стороны приарктических государств – участников Конвенции 1982 г. В Северном Ледовитом океане у прибрежных государств не возникло обязанности по «отграничению» своего шельфа от международного района морского дна; нет у них и юридической необходимости обращения в Комиссию. Прибрежные государства могли бы воспользоваться своим правом на «разграничение» всего арктического шельфа по соглашению друг с другом – без обращения в Комиссию.

Ключевые слова: Северный Ледовитый океан; Конвенция ООН по морскому праву 1982 года; Комиссия по границам континентального шельфа; разграничение; отграничение.

Как известно, активно обсуждаемое и критикуемое в науке постановление Правительства России № 717 от 16 июня 1997 года², принятое при Президенте России Б.Н.Ельцине, по словам ряда исследователей, перечеркнуло арктическую политику Российской империи и Советского Союза, ознаменовав отказ России от секторальных границ (по линиям меридианов) как исторически подготовленной основы для разграничения арктического шельфа между пятью приарктическими государствами [Гуреев, Буник, 2005; Вылегжанин, 2013, с. 11-38; Вылегжанин, Молодцова, Дудыкина, 2015, с. 5-23; Николаев, Пещуров, 2014, с. 65-85; Жудро, 2014; Жудро, 2015].

Вместо обозначения этих неоспариваемых в течение десятилетий меридианных границ, Россия в 2001 году, без всякой юридической необходимости, самоограничила свой арктический шельф, выборочно исполняя почему-то единственную норму одной из применимых к Арктике конвенций – статью 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. Кардиналь-

но изменив проводимую десятилетиями международно-правовую линию в Арктике, МИД России вынужденно следует ей и в настоящее время.

Следуя с 1997 года путем отграничения арктического шельфа от международного района морского дна, ресурсам которого Конвенцией 1982 года присвоен статус «общего наследия человечества» (далее также – Район), через Комиссию по границам континентального шельфа (г. Нью-Йорк)³ далее также – Комиссия), российские ведомства невольно открыли новую сферу соперничества между приарктическими государствами, в чем не было никакой правовой необходимости. И такого соперничества не возникло, если бы была сохранена прежняя арктическая политика Российской империи и Советского Союза. Действительно, в связи с установлением секторальных границ в Арктике (в 1825 году – по англо-российской конвенции; в 1867 году – по российско-американской конвенции; в 1925 году – по законодательству Канады; в 1926 году – по законодательству СССР) ни одно

² Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 1997 г. № 717 «О порядке утверждения перечней географических координат точек, определяющих линии внешних границ континентального шельфа Российской Федерации» - «Собрание законодательства Российской Федерации» - 1997 - № 25, ст. 2939, 23.06.1997.

³ Технический орган, созданный в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Состоит из 21 специалиста «в области геологии, геофизики или гидрографии». См. ст. 2 Приложения II к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. «Комиссия по границам континентального шельфа» // Бюллетень международных договоров. – 1998. – № 1. – С. 3–168.

из перечисленных государств не получило ни одного протеста. Секторальные границы в Арктике считались исторически сложившимися, неоспариваемыми задолго до того, как возник сам институт континентального шельфа. Соответственно, ничто не препятствовало приарктическим государствам согласовать между собой эти границы для целей делимитации арктического шельфа.

Причины «ошибки» (термин профессоров Гуреева С.А. и Мелкова Г.М.) Президента Ельцина Б.Н. уже детально анализировались в цитированных выше научных публикациях. Вопрос в другом – можно ли сейчас «развернуть» процесс «отграничения», запущенный политико-правовым нововведением 1997 года и не отвечающий национальным интересам не только следующей ему России, но и других приарктических государств.

С 2015 года на рассмотрении Комиссии находятся представления (submissions) Дании и России с взаимно пересекающимися притязаниями на участок дна Северного Ледовитого океана, причем расположенный в пределах российского полярного сектора⁴. Российская сторона уже проинформировала Комиссию о своем согласии с рассмотрением датского представления (состоявшийся обмен нотами, явно отвечающий интересам Дании, – также стал объектом критики в науке).

Весьма вероятно, что возможное представление Канады в Комиссию согласно той же статье 76 Конвенции 1982 года – об отграничении шельфа от «общего наследия человечества» – будет содержать притязания на тот же район морского дна, в пределах российского сектора⁵. Таким образом в арктическом регионе складывается невы-

годная для России **спорная ситуация** с разграничением континентального шельфа.

Следует подчеркнуть, что площадь района арктического шельфа, в отношении которого Российская Федерация в 2001 году впервые внесла в Комиссию своё представление⁶, – **значительно меньше площади полярного сектора**, обозначенного постановлением Президиума ЦИК СССР 1926 года и определившего пределы распространения суверенитета Советского Союза на расположенные внутри сектора земли и острова⁷. Дания же претендует на площадь арктического шельфа, значительно большую площади ее собственного сектора; те же выходящие за пределы собственного сектора притязания ожидаются и в представлении Канада. Повторенный в 1926 году (после законодательного акта Канады 1925 года) правовой шаг Советского государства по обозначению западной границы арктического сектора, равно как и активное хозяйственное освоение его района, не вызвали каких-либо отрицательных реакций со стороны других государств. Это объяснялось, прежде всего, географическими факторами – **естественностью** формирования сектора меридианными линиями, сходящимися в точке Северного полюса, **естественностью образования** самой протяженной стороны сектора самым протяженным арктическим побережьем СССР, в силу чего район полярного сектора, при крайне тяжелых условиях его освоения, географически был доступен преимущественно Советскому государству. Ни в одном другом районе Земли, кроме полярных, линии меридианов не могли стать столь **естественными** и потому **бесспорными** границами суверенных притязаний прибрежных государств. Кроме

⁴ Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации: <http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=141707> (27.10.2015); Partial Submission of the Government of the Kingdom of Denmark together with the Government of Greenland to the Commission on the Limits of the Continental Shelf (The Northern Continental Shelf of Greenland): <http://um.dk/en/~media/UM/Danish-site/Documents/Udenrigspolitik/Nyheder/udenrigspolitik...> (18/12/2016).

⁵ Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) Outer limits of the continental shelf beyond 200 nautical miles from the baselines: Submissions to the Commission: Partial Submission by Canada. Доступ к ресурсу: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_can_70_2013.htm (17/12/2016).

⁶ Официальный Интернет-сайт ООН. Доступ к ресурсу: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01/RUS_CLCS_01_2001_LOS_2.jpg.

⁷ Имеется в виду постановление Президиума ЦИК СССР «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» от 15 апреля 1926 года.

географических оснований, позволивших СССР обозначить свой арктический сектор, были и исторические – заложенные в Санкт-Петербургской Конвенции с Англией относительно разграничения обоюдных пространств владений России и Англии в Северной Америке 1825 года и в Договоре 1867 года об уступке Российских Североамериканских колоний, очертивших полярные владения Российской Империи с помощью меридианных линий. По выражению видного советского юриста-международника С.В. Молодцова, границы установленного СССР полярного сектора всегда представляли собой «общеизвестное и исторически сложившееся правовое положение, вытекающее из факта общепризнанного существования полярных владений СССР и их границ» [Молодцов, 1982, с.215].

Подлежащий разграничению морской район может иметь множество особенностей географического, геологического, геоморфологического, экономического, исторического и иного свойства, так называемых **особых обстоятельств**, учет которых приобретает важное значение для достижения справедливого результата – в международно-правовой практике и науке их учет квалифицируется как самостоятельный принцип разграничения морских пространств. Универсальные международные договоры, такие как Конвенция по морскому праву 1982 года, не содержат норм, позволяющих определить, какие именно из объективно существующих факторов и в какой степени – требуют учета в качестве юридически значимых при разграничении морских пространств. Их учет – предмет договоренности сторон либо судебного (арбитражного) разбирательства, когда добиться такой договоренности сторонам не удается самостоятельно.

В качестве особого обстоятельства арктического района в течение длительного времени признавались установленные в 1825, 1867 и 1926 годах границы полярных владений Российской империи и Советского государства, совпадающие с меридианными линиями. Полярный сектор, таким образом, вполне может быть учтен при разграничении континентального шельфа как

особое обстоятельство, характеризующее арктический район.

По словам С.В.Молодцова, сектор полярных владений СССР как особое, исторически сложившееся обстоятельство был учтен при разграничении районов юрисдикции в области рыболовства по соглашению 1977 года между СССР и США, в соответствии с которым линия, разделяющая советскую и американскую зоны юрисдикции в области рыболовства шириной до 200 миль, совпадает с восточной границей советского арктического сектора, которая в свою очередь сложилась на основе договора между Россией и США об Аляске 1867 года [Молодцов, 1982, с.215].

Допущенное в 2001 году в первом российском представлении (submission) в Нью-Йоркскую Комиссию «изъятие» значительной площади дна Северного Ледовитого океана из унаследованного от СССР полярного сектора, на фоне современной правовой позиции других арктических государств, например, Дании (не только не допустившей подобных изъятий в собственном условном полярном секторе, но и вклинившейся в российский сектор), выглядела как **пространственная уступка**.

Сегодня ряд отечественных авторов пытаются убедить читателя в правильности выбора, сделанного в 1997 году: в пользу не разграничения арктического шельфа между приарктическими государствами по секторальным границам, а значительных бюджетных затрат на подготовку обращения в Комиссию для последующего отграничения российского арктического шельфа от «общего наследия человечества»; авторы уверяют, что в 1997 году и в последующие годы речь не шла о какой-либо уступке; что, дескать, у России нет достаточных международно-правовых оснований рассматривать полярный сектор в качестве ориентира при заявлении прав на арктический шельф [Титушкин, 2014, с. 240]; что с присоединением к Конвенции 1982 года для Российской Федерации единственным правовым средством определения границ арктического шельфа стала процедура **отграничения** континентального шельфа, предусмотренная статьей 76 Конвенции

1982 года; что никакие географические или исторические факторы не позволяют России претендовать на арктический шельф в пределах ее полярного сектора; что сегодня российские ведомства, действуя через Комиссию, ведут «борьбу за расширение» до максимально возможного площади российского арктического шельфа, принадлежность которого государству гарантирована Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года *лишь в пределах 200 морских* от исходных линий. Таков лейтмотив наиболее квалифицированно написанной статьи по этой теме: «... установление внешних границ континентального шельфа за пределами 200 морских миль возможно исключительно через процедуру, предусмотренную статьей 76 Конвенции ООН по морскому праву, которая предполагает, что наличие рекомендаций Комиссии представляет собой обязательное условие, только при соблюдении которого границы становятся юридически действительными» [Пунжин, Колодкин, 2015].

Такой подход, как ниже будет показано, не отвечает национальным интересам приарктических государств и, прежде всего, Российской Федерации; не соответствует такой подход и положениям общего международного права. Первое – очевидно, поскольку представление России в Комиссию 2001 года, основанное на нововведении 1997 года, вело к уступке более 300 000 квадратных километров в пределах арктического сектора страны, установленного на востоке – Российско-Американской конвенцией 1867 года, а на западе – постановлением Президиума ЦИК СССР 1926 года, с учетом разграничительной линии по Российско-Норвежскому договору 2010 года, как следует из доклада профессора Г.М.Мелкова на заседании Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве России [Рабочая тетрадь, 2013, с.29].

Второе – несоответствие предложенного в 1997 году пути общему международному праву – требует более детальных академических пояснений.

Принятие Конвенции 1982 года, на самом деле, ознаменовало собой возникновение новых институтов в международном

морском праве. По словам профессора Ю.Г. Барсегова, «если раньше (до принятия Конвенции 1982 года) морское дно за внешней границей шельфа входило в сферу действия режима открытого моря, то теперь уже возникла необходимость разграничения шельфа прибрежного государства с международным районом морского дна, который был объявлен «общим наследием человечества». Раньше вопрос о природе права на шельф возникал в основном в связи со спорами о делимитации шельфов между государствами со смежными и противоположащими побережьями... . Но тогда вопрос не выходил за рамки отношений между государствами, непосредственно затронутыми такими спорами. Теперь же, в связи с возникающей необходимостью внесения ясности в вопрос о внешнем пределе шельфа, он обрел всеобщий характер, его решение затрагивало уже все государства» [Барсегов, 1983, с. 169-170].

По смыслу статьи 76 Конвенции 1982 года, субъектный состав правоотношений по «отграничению» шельфа предполагает с одной стороны – государство – участника Конвенции 1982 года, с другой – мировое сообщество, от лица которого действует Комиссия; содержание правоотношений по «отграничению» составляют естественнонаучные геологические и геоморфологические критерии прохождения внешних границ шельфа – т.е. границ между континентальным шельфом государства и международным районом морского дна (формулы и ограничители, оперирующие такими категориями как толщина осадочных пород, изобаты, хребты, возвышенности, плато, поднятия, банки, отроги и пр.). Комиссия руководствуется исключительно геологическими и геоморфологическими критериями в установлении внешних границ континентального шельфа; Комиссия – сугубо технический орган, возможности которого задействуются, когда государство (участник Конвенции 1982 года) намерено установить внешние пределы своего континентального шельфа (всякий континентальный шельф не может простирается безгранично), то есть осуществить его «отграничение» (delineation) (или, как

говорится в цитируемой нами статье наших оппонентов, «делинеацию» от Района – «общего наследия человечества»; эту предложенную авторами транслитерацию мы далее не рекламируем, считая ее ненужной, да и юридически некорректной, поскольку русский текст, являющийся официальным текстом Конвенции 1982 года, такого термина не предусматривает).

Рекомендации Комиссии – результат коллегиальной работы её членов – экспертов-геологов, геофизиков и геоморфологов – служат основанием для проведения прибрежным государством линии отграничения собственного континентального шельфа от международного района морского дна. «Сделанные ею (Комиссией) выводы остаются в основном в рамках естественнонаучных категорий и применимы только для данного случая» – как справедливо отмечают авторы статьи [Пунжин, Колодкин 2015].

Нетрудно заметить, что Комиссия, в силу своих функций и состава, определяемых Конвенцией 1982 года, не рассматривает международно-правовых вопросов. Не смотря на сугубо технические функции Комиссии, в упомянутой публикации наши оппоненты пытаются приписать ей правовые надгосударственные функции (например, функции толкования и применения правовых норм о делимитации, установления фактов, влекущих для государств правовые последствия), сопоставимые с полномочиями международного судебного органа, с полномочиями государств – участников Конвенции 1982 года. В частности, утверждается, что при реализации своих функций Комиссия может основываться на положениях изданных ею же самой документов: «для обеспечения своей работы Комиссия приняла несколько важных документов, регламентирующих действия не только ее самой, но и государств – участников Конвенции 1982 года. Эти документы среди прочего толкуют и развивают положения статьи 76 и приложения II к Конвенции» [Пунжин, Колодкин, 2015]. Речь идет о та-

ких актах, регламентирующих деятельность Комиссии, как научно-техническое Руководство и Правила процедуры⁸. Изучение упомянутых документов вызывает вопросы к издавшему их органу, претендующему, по всей видимости, на осуществление международно-правовых функций, Конвенцией 1982 г. не предусмотренных. Их издание в подобной редакции вряд ли может означать, что воля государств – участников Конвенции 1982 года могла измениться. Подчеркнем: Конвенция 1982 г. не предоставляет право Комиссии «толковать и развивать положения статьи 76 и приложения II к Конвенции». Несомненно, попытка искусственно расширить функции Комиссии за счет суверенных прав государств, придать им «наднациональный» характер не отвечает национальным интересам не только Российской Федерации, но и всякого иного государства.

Ссылки в публикации наших оппонентов на «юридические» документы Комиссии (напомним, состоящих исключительно из специалистов «в области геологии, геофизики или гидрографии» – согласно ст. 2 Приложения II к Конвенции 1982 г.), не являющиеся международно-правовыми актами, объясняются, очевидно, отсутствием иного надлежащего обоснования. В самом деле – статья 76 Конвенции не наделяет Комиссию приписываемыми ей авторами «правовыми» функциями: устанавливать факт «физического» существования континентального шельфа, проверять его принадлежность государству, подтверждать право государства на установление границ шельфа, рекомендовать методы проведения этих границ. Как раз наоборот – нормы Конвенции 1982 года никак не увязывают разграничение (или делимитацию) континентального шельфа с необходимостью обращения в Комиссию; конвенционные нормы об отграничении шельфа от Района, согласно пункту 10 статьи 76, «не затрагивают вопроса о делимитации континентального шельфа» между соседними государствами. Тем самым в Конвенции 1982 года доста-

⁸ Правила процедуры Комиссии по границам континентального шельфа // Доступ к ресурсу: <http://www.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/25/PDF/N0830925.pdf?OpenElement>.

точно четко и недвусмысленно разделен порядок «отграничения» континентального шельфа (по статье 76) и порядок его «разграничения» с соседним государством (по статье 83).

В отсутствие какого-либо надлежащего международно-правового обоснования наши оппоненты наделяют Комиссию перечисленными правовыми функциями, опираясь при этом на не предусмотренные Конвенцией 1982 года термины – «**юридический**» или «обычный» континентальный шельф (в пределах 200 миль) и «**внешний**» или «расширенный» шельф (находящийся за 200-мильным пределом). Концепция «внешнего» или «расширенного» континентального шельфа, по логике её изобретателей, предполагает предоставление Конвенцией 1982 года прибрежному государству возможности изменить пространственные параметры своего шельфа за счет переноса его внешних границ за 200-мильный предел в сторону международного района морского дна, «расширяя» тем самым площадь шельфа и, соответственно, сокращая площадь Района.

Изобретение не предусмотренного международно-правовыми нормами термина «внешний» континентальный шельф неизбежно влечет за собой необходимость корректировки самих теоретических основ понятия «континентальный шельф прибрежного государства» – природу прав на него, существующих, как следует из известного решения Международного Суда ООН 1969 года, *ipso facto* и *ab initio* – то есть «в силу факта и изначально» (общеизвестно, что в основе прав прибрежного государства на континентальный шельф лежат суверенитет над сухопутной территорией, к которой он прилегает, а также независимость этих прав «от эффективной или фиктивной оккупации шельфа или от прямого об этом заявления»)⁹.

Предложение внедрить новые понятия – «внешний» и «обычный» континентальный шельф не отвечает национальным интере-

сам ни России, ни какого-либо из других приарктических государств. В юридико-техническом плане это предложение вынуждает как-то увязывать появляющуюся таким образом правовую неоднородность континентального шельфа с его геологической непрерывностью. Но единство правовой природы всего континентального шельфа, как известно, было подчеркнуто еще в упомянутом решении Международного Суда ООН 1969 года (имеется в виду сформулированное им правило о том, что континентальный шельф составляет естественное продолжение сухопутной территории прибрежного государства в море и под ним).

Ущербность подобного предлагаемого толкования конвенционных норм (о том что есть, якобы, шельф «обычный», а есть – «внешний» или «расширенный», существование которого еще надо доказать), неизбежно возникающие при этом противоречия в понятийном аппарате, в статье наших оппонентов получают свое логическое продолжение в заведомом смешении понятий – «*отграничение*» шельфа от Района (статья 76 Конвенции), с одной стороны, и «*разграничение*» или делимитация (статья 83 Конвенции) – с другой, хотя этот вопрос уже исследован и проработан с привлечением публикаций, в том числе и зарубежных правоведов [Вылегжанин, Молодцова, Дудыкина, 2015. с. 5 и сл.; Жудро, 2015].

Несмотря на четкое конвенционное разделение этих юридически разных международно-правовых понятий, наши оппоненты изобретают некую концепцию о том, что Комиссия, прежде всего, устанавливает принадлежность морского дна за 200-мильным пределом к «внешнему» континентальному шельфу, как таковому, основываясь при этом якобы на положениях статьи 76 Конвенции 1982 года (что, очевидно, не соответствует действительности); а уж затем – разграничивает этот установленный «внешний» континентальный шельф между

⁹ I.C.J. Reports 1969, International Court of Justice Reports of judgments, Advisory Opinions and Orders, North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany – Denmark; Federal Republic of Germany – Netherlands). Judgment of 20 February 1969. p. 22. [цит. по: Вылегжанин, 2004. с.96].

соседними государствами, что также не соответствует Конвенции 1982 года.

В такой нарисованной путанной картине авторами излагается некая ситуация спора между соседними государствами (в районе взаимно перекрывающихся притязаний за 200-мильным пределом), когда «внешняя» граница шельфа прибрежного государства (то есть отграничивающая шельф от Района) может совпасть с линией разграничения его «внешнего» шельфа с «внешним» шельфом соседнего государства. Тут путаница усиливается, потому что, по Конвенции 1982 года, морское дно не может быть (юридически) одновременно и континентальным шельфом прибрежного государства и Районом.

Строго следуя смыслу нормы статьи 76 Конвенции 1982 года, итогом рассмотрения Комиссией представления, поданного заинтересованным прибрежным государством, могут быть только рекомендации относительно соблюдения геологических и геоморфологических критериев прохождения внешней границы континентального шельфа, по линии которой, как уже выше отмечалось, осуществляется его отграничение от Района – «общего наследия человечества». Внешней всегда называется граница между шельфом прибрежного государства и Районом – линия «отграничения», которая ни при каких условиях не может совпасть с линией «разграничения» шельфа между соседними государствами. В случае «разграничения» континентального шельфа между государствами с противлежащими или прилегающими побережьями, как по договоренности сторон, так и с помощью суда или арбитража, речь не идет об «отграничении» – установлении «внешней» границы шельфа и, следовательно, о процедурах Комиссии.

Похоже, что намеренно допускаемая путаница в использовании термина «внешний» имеет своей целью создать у читателя ложное представление о том, что такие понятия как «внешняя граница шельфа», «внешний континентальный шельф», а, следовательно, и функции Комиссии по его «отграничению», предусмотренные статьей 76 Конвенции 1982 года, составляют

содержание совершенно другого по своему правовому смыслу процесса, а именно, реализации прибрежным государством своего предусмотренного ст. 83 Конвенцией 1982 года права на «разграничение» континентального шельфа с другим государством за пределами 200 миль.

Допускаемая путаница, похоже, необходима авторам: она позволяет им тут же сформулировать надуманный вопрос о соотношении полномочий Комиссии по «отграничению» шельфа с правом государства на «разграничение» своего т.н. «внешнего», т.е. расположенного за 200-мильным пределом, шельфа с соседним государством: вправе ли государство, по взаимной договоренности либо через суд, разграничивать с соседним государством свой «внешний» континентальный шельф без учета рекомендаций Комиссии?

В ходе дальнейших рассуждений авторы отводят Комиссии полноценную роль в разграничении (делимитации) континентального шельфа: Комиссия, по их мнению, проверяет «принадлежность» «внешнего» шельфа прибрежному государству, анализирует методы установления его «внешних» границ, выдает рекомендации по их прохождению и т.п. Их не смущает ни то, что такое наделение Комиссии правовыми функциями не имеет основы в международном праве; ни то, что оно объективно нацелено против национальных интересов России и других приарктических государств. Ведь совершенно очевидно, что если соседние прибрежные государства реализуют свое право по статье 83 (о разграничении шельфа между собой), полномочия Комиссии вообще задействованы не будут. Если же прибрежное государство намерено отграничить свой шельф от Района – миновать представление в Комиссию данных о его внешней границе за 200-мильным пределом – невозможно, если это государство является участником Конвенции 1982 года. По мнению авторов рассматриваемой публикации, деятельность Комиссии – неотъемлемая часть всего процесса «разграничения» шельфа, и Комиссия способна внести коррективы в окончательное решение по «разграничению» (дели-

митации), что на самом деле противоречит статье 83 Конвенции 1982 года.

По сути, наши оппоненты предлагают ограничить государства в их суверенном праве разграничивать континентальный шельф по соглашению между собой, – в праве, предусмотренном как общим международным правом, так и статьей 83 Конвенции 1982 года. Так, по логике авторов, в случае, когда с линией разграничения, установленной по договоренности сторон, Комиссия не соглашается, неизбежна её роль как единственного международного органа, способного осуществить окончательную делимитацию континентального шельфа. То есть наши оппоненты приписывают Комиссии определенные полномочия в сфере разрешения споров о делимитации континентального шельфа (!).

Более того – рекомендации Комиссии в вопросе разграничения морских пространств не просто приравниваются по своей силе к **решениям** международных судов и арбитражей, но ставится над ними: «...разграничение международным судом или арбитражем континентального шельфа за пределами 200 морских миль возможно только (sic!) в случае, когда это разграничение не будет наносить ущерба функциям Комиссии и игнорировать её роль в определении его внешних пределов» (!); в этой связи – органам по разрешению споров рекомендуется в своих решениях по спорам о делимитации указывать, что такое разграничение носит предварительный характер, поскольку еще предстоит рассмотрение Комиссией представлений сторон в споре.

Подобная логика приводит авторов к выводу, безусловно порочному, с точки зрения национальных интересов России: прежде чем государствам приступить к разграничению континентального шельфа, им необходимо обратиться в Комиссию, а уж та выносит рекомендации относительно юридического факта существования «внешнего» континентального шельфа в районе разграничения. То есть в разрез с международно-правовыми нормами суверенные права государства на континентальный шельф ставятся в зависимость от рекомендаций сугубо технического органа – Комиссии! Ради

чего? Чтобы обосновать необходимость бюджетного финансирования самого факта обращения в Нью-Йоркскую Комиссию и последующей весьма продолжительной и затратной «работы» с ней? Ведь какой-либо разумной причины такого шага, основываясь на международном праве, не найти. Как звучит выше упомянутое известное положение о правовой природе института «континентальный шельф» – права прибрежного государства на шельф существуют в силу факта и изначально, независимо от того, участвует ли это государство в Конвенции 1982 года или в иной конвенции. Тем более независимо от мнения Комиссии – технического органа, учрежденного Конвенцией 1982 года. Но наши оппоненты продолжают искусственно преувеличивать роль Комиссии: «в соответствии со своей компетенцией Комиссия осуществляет проверку принадлежности, то есть проверяет, имеет ли прибрежное государство право на установление границ континентального шельфа за пределами 200 миль; соответственно, государство должно «доказать» (!!!) (Комиссии), что этот континентальный шельф принадлежит данному государству». На самом деле Конвенция 1982 года никакого бремени «доказывания» на государство не возлагает, никакими функциями по «проверке доказательств», представляемых государством Комиссию не наделяет. Тем не менее, авторы делают свой вывод о том, что Комиссия *может отказать государству* в праве на внешний континентальный шельф и на установление его границ (!). Таким образом, получение рекомендаций Комиссии представлено как условие признания границ шельфа *юридически обязательными*, что абсолютно не соответствует нормам Конвенции 1982 года и абсолютно необоснованно ставит национальные интересы государства в зависимость от выводов технического органа, не наделенного никакими правовыми функциями.

В противовес подобному расширительному толкованию функций Комиссии следует еще раз подчеркнуть, что Конвенция 1982 года в отношении определения границ континентального шельфа четко разделяет понятия «отграничение» (по статье 76,

когда задействуются функции Комиссии) и «разграничение» или «делимитация» (по статье 83, когда участие Комиссии не предусматривается).

Российско-норвежский договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и в Северном Ледовитом океане 2010 года доказывает приверженность осуществивших его сторон нормам Конвенции 1982 года, но именно в том их понимании, при котором разграничение (делимитация) морских районов, в том числе континентального шельфа, осуществляется по соглашению исключительно суверенных государств – России и Норвегии; а их действия по отграничению высокоширотного шельфа от Района в рамках процедур Комиссии представляет собой совершенно иной, отличный от первого, самостоятельный процесс¹⁰.

Понятия «отграничение» и «разграничение», по сути, принадлежат к разным сферам правоотношений с разным субъектным составом. Под «отграничением» понимается **обязательство** государства, признавшего в отношении себя в конкретном случае действие статьи 76 Конвенции 1982 года, по отграничению своего континентального шельфа от Района – «общего наследия человечества», строго по критериям, изложенным в Конвенции 1982 года, а также соответствующие меры по выполнению данного обязательства.

Термином же «разграничение» или «делимитация» в статье 83 Конвенции 1982 года определяется порядок реализации заинтересованным прибрежным государством своих **прав** на континентальный шельф путем его «разграничения» таким образом, чтобы не препятствовать соседнему прибрежному государству реализовать свои аналогичные ПРАВА на континентальный шельф.

Исходя из подобного понимания самостоятельных и отличных друг от друга категорий «отграничение» и «разграничение», вполне оправданной представляется содержащаяся в пункте 10 статьи 76 Конвенции

1982 года норма о том, что процедуры Комиссии не затрагивают вопроса о делимитации (разграничении) континентального шельфа. Иными словами – осуществление прибрежным государством **обязанности** отграничить шельф в интересах «общего наследия человечества» по статье 76 и соответствующее этой обязанности **право** мирового сообщества требовать от государства её исполнения – не должны ущемлять неотъемлемых ПРАВ государства на разграничение континентального шельфа по статье 83 той же Конвенции 1982 года.

Понимание разницы между «отграничением» и «разграничением» – особенно важно в контексте проблемы делимитации арктического шельфа. Природная уникальность (скованность льдами) Северного Ледовитого океана, не позволяющая приравнять его к остальным океанам – Тихому, Атлантическому или Индийскому, географическая особенность (полузамкнутость побережьями пяти арктических государств), как ни в одном другом океане, взаимно увязывает *права и обязанности* субъектов международных правоотношений по «отграничению» арктического шельфа. Одно из пяти прибрежных государств, а именно – США, не является таким субъектом, поскольку не признало своего *обязательства* по «отграничению» шельфа от Района, не допускает распространения в отношении себя компетенции Комиссии.

Неприсоединение США к *обязательствам* по «отграничению» своего арктического шельфа в пользу международного района морского дна, т.е. по установлению режима «общего наследия человечества» в центре Северного Ледовитого океана, позволяет говорить об отсутствии на сегодня таких же *обязательств* у остальных прибрежных государств, а значит и у Российской Федерации. Соответственно с той же степенью уверенности можно заключить и об отсутствии у Российской Федерации юридической *обязанности* обращения в

¹⁰ Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. Бюллетень международных договоров. – 2011. – № 12 – С. 79–85.

Комиссию в отношении шельфа Северного Ледовитого океана.

Субъектами же правоотношений по «разграничению» континентального шельфа в Северном Ледовитом океане являются все пять прибрежных государств, включая США, и ничто их не ограничивает в реализации своего права на разграничение арктического шельфа, основываясь на соответствующих международно-правовых нормах, содержащихся не только в статье 83 Конвенции 1982 года, но и в Конвенции о континентальном шельфе 1958 года, участником которой являются США.

Свои рассуждения о роли Комиссии авторы, по всей видимости, неслучайно проецируют на проблему разграничения дна Северного Ледовитого океана – они уверенно заявляют: *«опыт функционирования Комиссии за период после подачи Россией своего первого представления в декабре 2001 года подтверждает, что установление внешних границ континентального шельфа за пределами 200 морских миль возможно исключительно через процедуру, установленную в статье 76 Конвенции по морскому праву. Односторонние или даже согласованные действия государств, которые этой процедуре не соответствуют, являются юридически недействительными».*

Думается, что и для аспиранта, изучающего право договоров, очевидно, что если США не участвуют в Конвенции 1982 года, то конвенционные требования не создают для них *обязанностей* без их на то согласия (статья 34 Венской Конвенции о праве международных договоров); США официально (в документе Сената) констатировали, что нормы о Районе – «общем наследии человечества» не являются частью общего международного права; и США, соответственно, не будут отграничивать свой континентальный шельф от Района по статье 76, поскольку не считают, что к северу от Аляски должен быть Район со статусом «общего наследия человечества». Означает ли это, что у США нет прав на арктический

шельф за 200-мильным пределом? Вполне закономерен и такой вопрос – усомнится ли кто-нибудь в продолжении за 200-мильным пределом арктического шельфа США, не собирающихся выполнять процедуры по статье 76 Конвенции 1982 года? Осмелится ли кто-либо начать бурение на шельфе США за пределами 200 миль от побережья Аляски без их на то согласия?

В свете этого вывода попытка инициировать в отношении России процедуру «отграничения» арктического шельфа в Комиссии, может трактоваться как ничем не обоснованный риск пространственной уступки, которой может воспользоваться в своих интересах любое из соседних прибрежных государств. Как уступку уже можно рассматривать сам факт состоявшегося в 2001 году российского представления, в котором изъятие в границах полярного сектора в пользу Района «общего наследия человечества» составило весьма значительный участок морского дна, в то время как другие арктические государства подобных изъятий в своих полярных секторах не делали. Дания в своем представлении 2015 года не только не допустила каких-либо уступок в пользу международного района морского дна в собственном условном полярном секторе, но и распространила притязания на вполне реальный российский сектор, непосредственно затронув и ту его часть, которая в российском представлении 2001 года была безосновательно уступлена в пользу «общего наследия человечества».

Но если ни одно из приарктических государств не собирается за счет собственного шельфа, в собственном полярном секторе, образованном секторальными линиями конвенций 1825 и 1867 годов, создавать в Арктике Район «общего наследия человечества», то почему наши оппоненты пытаются убедить всех в наличии у России обязательства уступать часть собственного сектора в пользу такого Района? Причем – «исключительно» через Комиссию, через процедуру отграничения собственного шельфа.

¹¹ Представление Российской Федерации в Комиссию по границам континентального шельфа 2001 г. Официальный Интернет-сайт ООН [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01/RUS_CLCS_01_2001_LOS_2.jpg.

Думается, что рассуждения наших оппонентов о ключевой роли Комиссии в процессе спорного разграничения шельфа – не случайны.

При таком предложенном ими теоретическом построении Комиссия, возлагая сама на себя правовые функции, подменяя собой и Международный Суд, и государства, будет делать выводы, основываясь исключительно на собственных оценках представленных ей весьма спорных гипотез геологического происхождения элементов океанического дна, в рамках которых площадь континентального шельфа России, любого иного приарктического государства, кроме США, не участвующих в Конвенции 1982 года, изначально автоматически сокращена до так называемого «юридического» шельфа, то есть до его 200-мильного предела (!). Несомненно, что такое теоретическое построение **не отвечает национальным интересам России, других приарктических государств** – участников Конвенции 1982 года. Как несомненно и то, что интернационализация хотя бы части дна Северного Ледовитого океана, создание в Арктике Района «общего наследия человечества» не отвечает национальным интересам, в том числе и природоохранным, приарктических государств. Но объективно – отвечает национальным интересам США.

При таких условиях всякого рода попытки убедить в наличии у сугубо технического органа – Комиссии полномочий по разрешению спорной ситуации, связанной с разграничением арктического шельфа, разрешение которой в интересах России требует учета множества факторов, характеризующих полярный район и имеющих правовое значение (например, такого фактора как исторически сложившееся разгра-

ничение полярных владений по секторам), допускают *безусловное лишение России возможности рассчитывать на учет этих её естественных конкурентных преимуществ*, ставит вопрос разграничения арктического шельфа в жесткую зависимость от весьма спорных геологических и геоморфологических критериев. В данном случае необоснованное придание техническому органу – Комиссии – правовых надгосударственных функций может рассматриваться как *создание невыгодных для самого крупного арктического государства – России – условий* в решении весьма значимого для него международно-правового вопроса. Такой путь чреват риском пространственных уступок.

И напротив – четкое разделение понятий «отграничение» и «разграничение», предопределяемое различиями в субъектном составе и в содержании соответствующих правоотношений, позволяет адекватно, в строгом соответствии с конвенционными нормами, оценить функции Комиссии как сугубо технического органа, и конвенционные полномочия которого не предполагают передачу на его рассмотрение каких-либо международно-правовых вопросов, связанных с «разграничением» континентального шельфа; позволяет понять, что «разграничение» континентального шельфа, в отличие от «отграничения», – является **правом** государств, которое они могут реализовать *без обращения в Комиссию*, и что положения статьи 76 Конвенции 1982 года – не являются каким-либо препятствием для реализации данного права, в том числе для России – государства, имеющего самое протяженное побережье в Северном Ледовитом океане.

Литература

1. Барсегов Ю.Г. Мировой океан: право, политика, дипломатия. М. – Международные отношения. – 1983. – с. 169–170.
2. Вылегжанин А.Н. Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. М. – Юридическая литература. – 2004. – с.96.
3. Вылегжанин А.Н. Правовое положение арктического региона в документах./Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в трех томах. Том 3. Применимые правовые источники. Глав.редактор И.С.Иванов. М. – 2013. – с. 11-38.

4. Вылегжанин А.Н., Молодцова Е.С., Дудыкина И.П. Зарубежные исследования права, применимого к отграничению (delineation) и разграничению (delimitation) арктического шельфа. / Московский журнал международного права. – 2015 – №3 – с. 5 – 23.
5. Гуреев С.А., Буник И.В. Материалы круглого стола «Морская деятельность Российской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения»/Временная комиссия по национальной морской политике. Федеральное Собрание Совета Федерации РФ // Информационный бюллетень. – М. – 2005 – № 1.
6. Жудро И.С. Обычно-правовые нормы как компонент уникального исторически сложившегося статуса Арктики // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки» – 2014 – № 6.
7. Жудро И.С. О модернизации международно-правовой концепции обоснования внешних границ континентального шельфа Российской Федерации в Арктике // Международное публичное и частное право. ИГ «Юрист». – 2015 – № 6 (87).
8. Молодцов С.В. Правовой режим морских вод, М. – «Международные отношения». – 1982 – с.215.
9. Николаев А.Н., Пещуров И.С. Правовые возможности предотвращения потери Россией высокоширотного участка арктического шельфа // Современные производительные силы (СОПС РАН) Фундаментальные исследования пространственного развития. – 2014. – № 1.
10. Пунжин С.М. Континентальный шельф за пределами 200 миль: определение внешних границ и делимитация. – «КонсультантПлюс» – 2015.
11. Рабочая тетрадь. Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике. Рук. авт.коллектива д.ю.н. А.Н.Вылегжанин. Глав.редактор д.и.н., член-корр. РАН И.С.Иванов. Российский совет по международным делам. М. – 2013. – с.29 и сл.
12. Титушкин В.Ю. К вопросу о внешних границах континентального шельфа Российской Федерации в Арктике. Международное морское право. Статьи памяти А.Л. Колодкина. М. – «Статут». – 2014. – с. 240.

Interpretation of International Legal Norms regarding the Commission on the Limits of the Continental Shelf in the Context of National Interests of Russia and other Arctic States

*Ivan S. Zhudro**

Abstract: In some Russian publications, the Commission on the limits of the continental shelf established in accordance with the UN Convention on the law of the sea 1982 (UNCLOS), was authorized to resolve legal issues of delimitation of the continental shelf, for example, in a dispute in the Arctic ocean.

In this article we prove the inferiority of such a conclusion. The Commission on the limits of the continental shelf, consisting of geologists and other experts in the field of natural Sciences, is not entitled to reach conclusions on legal questions relating to the delimitation of the continental shelf. Powers of the Commission our recommendation on compliance with the geological and geomorphological conditions according to the “delimitation” of the continental shelf of the state from the international seabed area. The separation of the concept of “delineation” and “delimitation” contributes to the correct interpretation of norms of the UNCLOS: in accordance with article 76 of the UNCLOS the functions of the Commission on “delineation” are not a prerequisite for the implementation by States of their rights to “delimitation” in accordance with article 83 of the UNCLOS. From the point of view of the dispute on the delimitation of the Arctic shelf, the attempts of some scholars to prove the existence of the legal mandate of the Commission allows for the possibility

* Ivan S. Zhudro – Ph.D. in Law, Honored lawyer of the Russian Federation, Member of the Scientific Expert Council of the Maritime Collegium of the Government of the Russian Federation.

of ignoring beneficial for Russia a special legal circumstances, historically in the polar region. The implementation of these theoretical constructs contain the risk of territorial loss from the Arctic States parties to the UNCLOS. Coastal Arctic States there are no duties on the “delineation” of the continental shelf and international seabed area; they have no legal need to appeal to the Commission. The coastal state may exercise its right to “delimitation” the whole Arctic shelf in agreement with each other – without recourse to the Commission.

Key words: Arctic Ocean; United Nations Convention on the law of the sea 1982; the Commission on the limits of continental shelf; delimitation; delineation.

References

1. Barsegov Ju.G. Mirovoj okean: pravo, politika, diplomatija [The oceans: law, politics, diplomacy] M. – Mezhdunarodnye otnoshenija. – 1983. – s. 169-170.
2. Vylegzhanin A.N. Reshenija Mezhdunarodnogo Suda OON po sporam o razgranichenii morskikh prostranstv [The decision of the ICJ in disputes on Maritime delimitation] M. – Juridicheskaja literatura. – 2004. – s.96.
3. Vylegzhanin A.N. Pravovoe polozhenie arkticheskogo regiona v dokumentah./Arkticheskij region: problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva [The legal status of the Arctic region in the documents./The Arctic region: problems of international cooperation] Hrestomatija v treh tomah. Tom 3. Primenimye pravovye istochniki. Glav. redaktor I.S.Ivanov. M. – 2013. – s. 11-38;
4. Vylegzhanin A.N., Molodcova E.S., Dudykina I.P. Zarubezhnye issledovanija prava, primenimogo k otgranicheniju (delineation) i razgranicheniju (delimitation) arkticheskogo shel'fa [Foreign studies law applicable to the delimitation (delineation) and the separation (delimitation) of the Arctic shelf] / Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava. – 2015 – №3 – s. 5-23.
5. Gureev S.A., Bunik I.V. Materialy kruglogo stola «Morskaja dejatel'nost' Rossijskoj Federacii: sostojanie i problemy zakonodatel'nogo obespechenija» [Materials of the round table “Maritime activities of the Russian Federation: condition and problems of legislative maintenance”] /Vremennaja komissija po nacional'noj morskoi politike. Federal'noe Sobranie Soveta Federacii RF // Informacionnyj bjulleten'. – M. – 2005 – № 1.
6. Zhudro.I.S. Obychno-pravovye normy kak komponent unikal'nogo istoricheskogo slozhivshegosja statusa Arktiki [Rules of customary law as a component of the unique historical status of the Arctic] // Vestnik Severnogo (Arkticheskogo) federal'nogo universiteta. Serija «Gumanitarnye i social'nye nauki» – 2014 – № 6.
7. Zhudro I.S. O modernizacii mezhdunarodno-pravovoj koncepcii obosnovanija vneshnih granic kontinental'nogo shel'fa Rossijskoj Federacii v Arktike [On the modernization of the international legal concept of substantiation of the outer limits of the continental shelf of the Russian Federation in the Arctic] // Mezhdunarodnoe publicnoe i chastnoe pravo. IG «Jurist». – 2015 – № 6 (87).
8. Molodcov S.V. Pravovoj rezhim morskikh vod [The legal regime of the sea waters] M. – «Mezhdunarodnye otnoshenija». – 1982 – s.215.
9. Nikolaev A.N., Peshhurov I.S. Pravovye vozmozhnosti predotvrashhenija poteri Rossiej vysokosirotnogo uchastka arkticheskogo shel'fa [Legal possibilities to prevent the loss of Russia's high-latitude area of the Arctic shelf] // Sovremennye proizvoditel'nye sily (SOPS RAN) Fundamental'nye issledovanija prostranstvennogo razvitija. – 2014. – № 1.
10. Punzhin S.M. Kontinental'nyj shel'f za predelami 200 mil': opredelenie vneshnih granic i delimitacija [Continental shelf beyond 200 miles: the establishment of the outer limits and delimitation] – «Konsul'tantPljus» – 2015.
11. Rabochaja tetrad'. Predlozhenija k dorozhnoj karte razvitija mezhdunarodno-pravovyh osnov sotrudnichestva Rossii v Arktike [Workbook. Proposals for the road map for the development of international legal bases of cooperation of Russia in the Arctic] Ruk. avt.kollektiva d.ju.n. A.N.Vylegzhanin. Glav.redaktor d.i.n., chlen-korr. RAN I.S.Ivanov. Rossijskij sovet po mezhdunarodnym delam. M. – 2013. – s.29 i sl.
12. Titushkin V.Ju. K voprosu o vneshnih granicah kontinental'nogo shel'fa Rossijskoj Federacii v Arktike [To the question of the outer limits of the continental shelf of the Russian Federation in the Arctic] Mezhdunarodnoe morskoe pravo. Stat'i pamjati A.L.Kolodkina. M. – «Statut». – 2014. – s. 240.