

# Правовой режим недр дна Северного Ледовитого океана

**А.Н. Вылегжанин**, доктор юридических наук, заведующий кафедрой международного права МГИМО (У) МИД России

С продвижением отечественного топливного энергетического комплекса, прежде всего его нефтегазового компонента, от суши к морским недрам все более востребованным становится учет международно-правовых реальностей. Тем более если в стратегических планах государства, конкретной нефтегазовой компании — освоение такого юридически сложного объекта, как подводные, подледные недра Арктики.

Начнем с известного: нанесенный на отечественные карты Северный Ледовитый океан далеко не во всех странах считается частью Мирового океана, поскольку трудно говорить, например, о свободе судоходства (одной из свобод открытого моря) в арктической высокоширотной части планеты, спаянной круглый год льдами.

Во-вторых, на нефтегазовые, иные минеральные ресурсы, залегающие в недрах Северного Ледовитого океана, возможны правопритязания не только арктических государств.

В-третьих, содержание самого понятия «арктические государства» вызывает дискуссию: являются ли таковыми все государства, территория которых пересекается Северным полярным кругом? Или все государства — члены Арктического совета? Или же только те из них, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану? Именно последнее имеет правоустанавливающее значение для целей определения прав государства на примыкающие к его побережью морские пространства и их природные ресурсы. В последнем случае, кроме России и Канады, имеющих самое протяженное такое побережье, к арктическим государствам надо еще отнести Данию (из-за о. Гренландия), Норвегию и США (из-за п-ова Аляска, в 1867 г. проданного Россией США)<sup>1</sup>.

В конце 2005 г. газеты «Нью-Йорк Таймс» и «Российская газета» обменялись, похоже, популярными версиями правопритязаний на Арктику и ее природные ресурсы<sup>2</sup>. «Нью-Йорк Таймс» заинтриговала

Статья представляет собой всесторонний анализ природоресурсных правопритязаний арктических государств. Автор приводит экспертные оценки запасов различных видов минеральных ресурсов Арктики, показывая тем самым важность международно-правового регулирования прав использования данных ресурсов. В статье использованы значительное число источников, работы отечественной и зарубежной доктрины международного права, а также решения государственных органов арктических государств и соответствующие решения Международного Суда ООН. Автор убеждает в необходимости укрепления последовательной международно-правовой позиции Российской Федерации по вопросу освоения минеральных ресурсов Арктики.

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

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

читателей данными о стоимостных оценках нефтегазовых месторождений шельфовых районов арктических побережий России и Норвегии, о грядущем якобы заявлении Дании о том, что «Северный полюс принадлежит датчанам», о пожеланиях Индии и Китая принять участие в освоении нефтегазовых месторождений в Баренцевом море и о том, что «именно в Арктике эксперты ожидают самые напряженные конфликты» между государствами. Для наглядности в газете представлены карты возможных международно-правовых сценариев раздела прав на природные ресурсы Арктики: во-первых, по секторальному принципу (имеется в виду — по секторам, образованным выходящим к Северному Ледовитому океану побережьем соответствующего арктического государства и сходящимися в Северном полюсе меридианами, проведенными от западной и восточной оконечностей такого побережья); во-вторых, без учета секторального принципа.

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

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

## Морские минеральные ресурсы в Арктике

Морские минеральные ресурсы в Арктике — это дорогостоящие объекты правоотношений. По экспертным оценкам, «в Арктике сосредоточены самые большие из имеющихся в Мировом океане углеводородные ресурсы... — порядка 180 млрд метрических тонн... Большая их часть — 66 млрд метрических тонн (37 %) находится в азиатской части Арктики... 54 млрд метрических тонн (30 %) углеводородов — в районах между полюсом и Северной Америкой»<sup>4</sup>. Кроме углеводородных ресурсов (не только нефтегазовых, но и таких, как гидраты), арктический шельф богат и залежами твердых минералов, в том числе руд ценных металлов<sup>5</sup>. Экспертные оценки запасов нефти и газа в морских районах, прилегающих к побережью арктических государств, выглядят так:

- Россия: 20–46 млрд т нефти и 0,5–1,5 трлн куб. м газа;
- Норвегия: 5–8,5 млрд т нефти и 3–4 трлн куб. м газа;
- Канада: 3,5–9,5 млрд т нефти и 6,5–18,5 трлн куб. м газа;
- США (к северу от Аляски): 1–3 млрд т нефти и 1–2 трлн куб. м газа<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Российская газета. 2005. 11 ноября.

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

<sup>5</sup> Ibid. P. 284.

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

В общем плане действующий международно-правовой режим природных ресурсов Мирового океана в юридической литературе исследован<sup>7</sup>, но без выявления правовых особенностей режима арктических минеральных ресурсов. Они определяются как залегающие в пределах наземных, подземных, водных, подводных пространств Арктики, в том числе в недрах суши, морского дна, а также во льдах<sup>8</sup>. Правовой режим таких природных ресурсов зависит прежде всего от международно-правового статуса того пространства Арктики, где эти ресурсы залегают.

## Пространственные пределы природоресурсных правопритязаний государств в Арктике

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

территории конкретные районы дна Арктики своим континентальным шельфом<sup>9</sup>. Однако для установления — в рамках международно-правовых возможностей — исходных линий, ширины территориального моря, внешней границы континентального шельфа национальный закон значение имеет.

В отличие от этих морских пространств нет «в силу факта и изначально» прав арктического государства на 200-мильную (считая от исходных линий) исключительную экономическую или рыболовную зону, простирающуюся в Северном Ледовитом океане. Если арктическое государство посредством национального законодательства такую зону не установило, то ее нет и по международному праву. Надо отметить, что четыре из пяти арктических государств (т.е. все, кроме США) в своем национальном законодательстве не только распространили на арктические районы свое законодательство о 200-мильных исключительных экономических, рыболовных зонах, но и последовательно применяют его<sup>10</sup> — без увязки с концепцией арктических секторов (Норвегия) или в сочетании с секторальным принципом (Канада). Пятое арктическое государство — США — непоследовательно в своем отношении к секторальному принципу и на деле не применяет свой закон Магнусона — Стивенса — «Закон о сохранении рыбных ресурсов и управлении ими» — именно к вышеупомянутым ледовым районам к северу от Аляски (хотя Арктика отнесена к компетенции Совета по управлению рыбными ресурсами в северной части Тихого океана)<sup>11</sup>. Но это не означает еще, что данный закон не будет применим к циркумполярным районам в случае практической востребованности.

Ясность относительно наличия природоресурсных прав Канады, России, Норвегии, США и Дании во внутренних морских водах, территориаль-

<sup>7</sup> См., например: Rights to Oceanic Resources. Ed. by D.G. Dalmeyer and L. De Vorse, Jr. Dordrecht/Boston/London, 1989; Jones E.S. Law of the Sea. Oceanic Resources. Dallas, 1972. XIV; *Вылегжанин А.Н.* Морские природные ресурсы. М., 2001. Об экономико-географическом обзоре состояния минеральных морских ресурсов см.: *Меро Дж.* Минеральные богатства океана / Пер. с англ. И.М. Варенцова. М., 1969.

<sup>8</sup> См., например: Правовой режим минеральных ресурсов: Словарь / Под ред. А.А. Арбатова, В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина, Л.А. Тропко. М., 2002. С. 27.

<sup>9</sup> Подробнее об этом см.: *Вылегжанин А.Н.* Морские природные ресурсы. С. 137 и сл.

<sup>10</sup> The Law of the Sea. National Legislation on the Exclusive Economic Zone. United Nations. New York, 1993. P. 392, etc.

<sup>11</sup> Magnuson Fishery Conservation and Management Act. Public Law 94–265. US Department of Commerce. National Oceanic and Atmospheric Administration. Washington, 1990. P. 30.

ном море и на континентальном шельфе в Арктике не означает, что ясен вопрос о пространственных пределах таких прав.

Прежде всего установление исходных линий (от которых отмеряется ширина территориального моря) у арктического побережья — вопрос не однозначный. И не только потому, что прибрежное государство вправе применить метод прямых исходных линий —

эту позицию Норвегии в ее споре с Великобританией поддержал Международный Суд ООН в известном деле, решенном в 1951 г.<sup>12</sup> Сложность этого вопроса обусловлена в еще большей степени правом прибрежного государства квалифицировать тот или иной морской район, омывающий его берега, историческими водами. А, как отметил еще французский правовед Жидель, «исторические воды есть внутренние воды»<sup>13</sup>, и это мнение поддерживается доктриной международного права<sup>14</sup>, в том числе при отнесении государствами арктических пространств к историческим водам<sup>15</sup>. Например, английские правоведы отмечают, что «в силу исторических или освященных давностью оснований... прибрежное государство вправе притязать на более широкий пояс береговых вод, при условии, что оно должно положительно доказать, что такое притязание прямо или молчаливо признано подавляющим большинством других государств»<sup>16</sup>.

Практическое значение этого вопроса понятно: чем дальше «удаляет» прибрежное государство от побережья внешнюю границу своих внутренних вод, тем дальше простирается в море и его террито-

...чем дальше «удаляет» прибрежное государство от побережья внешнюю границу своих внутренних вод, тем дальше простирается в море и его территориальное море и, соответственно, суверенитет прибрежного государства над примыкающим к его побережью морским поясом, включая его дно.

риальное море и, соответственно, суверенитет прибрежного государства над примыкающим к его побережью морским поясом, включая его дно. В 1984 г. мне довелось, исключительно по данным отечественной и зарубежной международно-правовой литературы, составить некий сводный перечень морских районов, в отношении которых на тот период было выражено намерение квалифи-

цировать их в качестве исторических вод. В их числе — находящиеся в Арктике Гудзонов пролив и Гудзонов залив (заявленные Канадой ее исторические воды); моря Карское, Лапте-

вых, Восточно-Сибирское, Белое, Кольский залив, Чешская и Печерская губы, проливы Лаптева, Дмитрия Санникова, Вилькицкого (заявленные Советским Союзом исторические воды в Арктике)<sup>17</sup>.

В современной научной литературе отечественным юристом-международником отмечено: «Арктические моря, образующие систему Северного морского пути, представляют собой узкие и неглубокие ледовые моря заливного типа... С особыми природными условиями этих морей, а именно с тем, что они покрыты льдом, образующим ледовый припай, связаны экологическая и военная безопасность ее (России. — А.В.) арктического побережья... Само освоение этих морей потребовало вековых усилий русского народа. В связи с этим правительство Российской империи и преемник, к которому перешли ее территориальные права, — СССР заявляли в свое время об исторических правах на отдельные акватории. В частности, особый режим Карского моря официально устанавливался

<sup>12</sup> I.C.J. Reports 1951. P. 131.

<sup>13</sup> *Gidel G.* Le Droit International Public De La Mer. Vol. III. Paris, 1934. P. 626.

<sup>14</sup> *Нечаев Б.Н.* Статус исторических вод (доктрина и практика) // Океан, техника, право. 1972. С. 45 и сл.; *Вылегжанин А.Н.* Исторические воды: проблема обоснования статуса. Актуальные проблемы современного международного права. Международно-правовые проблемы территории. М., 1980. С. 90–102; *Саваськов П.В.* Исторические воды в международном морском праве. Морское право и международное торговое мореплавание. М., 1987. С. 29–42.

<sup>15</sup> *Pharand D.* Historic Waters in International Law with Special Reference to the Arctic. University of Toronto, 1971. Vol. XXI. № 1.

<sup>16</sup> *Хиггинс и Коломбос.* Международное морское право / Пер. с англ. Под ред. С.Б. Крылова. М., 1953. С. 126, 127.

<sup>17</sup> *Вылегжанин А.Н.* Теория и практика использования особых обстоятельств в решении проблем международного морского права. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 164.

правительством России в течение трех столетий. Исторические права в этих акваториях молчаливо или прямо признавались другими государствами»<sup>18</sup>.

На пространственных пределах природоресурсных прав конкретного арктического государства сказываются, как следует из цитированных доктринальных источников, убеждение в международной правомерности его природоресурсной деятельности, ее национально-законодательного регулирования, последовательность и непротиворечивость такой законодательной практики, отсутствие противодействия такой практике со стороны других заинтересованных государств и иных субъектов международного права. Как отмечено: «Международное морское право является не просто статичным корпусом правил, а целостным процессом принятия решений. Это процесс непрерывного взаимодействия (a process of uninterrupted interaction), постоянно предъявляемых претензий и ответов на них, в ходе чего те, кто принимает решения в конкретных государствах, односторонне выдвигают различные притязания на использование районов Мирового океана, а другие, принимающие решения на национальном или международном уровнях, отвечают на такие притязания, принимая их или отвергая (by either accepting or rejecting them)»<sup>19</sup>.

В Арктике этот процесс взаимодействия правопритязаний одних государств и ответных юридических шагов других имеет в настоящее время существенное значение для определения прежде всего внешних пределов природоресурсной юрисдикции государств. При анализе позиций арктических государств в отношении таких пределов очевидно различие между позициями:

- 1) государств, имеющих наиболее протяженное побережье в Северном Ледовитом океане (Россия и Канада);
- 2) и государств с относительно небольшими такими побережьями (Дания, Норвегия, США).

<sup>18</sup> Барсегов Ю.Г. Указ. соч. С. 27, 28.

<sup>19</sup> Lung-chu Chen. An Introduction to Contemporary International Law. A Policy Oriented Perspective. New Haven and London, 1989. P. 132.

<sup>20</sup> Паламарчук П.Г. Международно-правовой режим морей советского сектора Арктики. Международное право и международный правопорядок. М., 1981. С. 111–124; Эфендиев О.Ф. Арктические воды. Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана. М., 1974. С. 184–190; Timchenko L. Quo Vadis, Arcticum? The International Law Regime of the Arctic and Trends in its Development. Kharkiv, 1996. P. 73–85.

Первые в числе оснований своих природоресурсных прав в Арктике опираются на те пространственные пределы, которые обозначены их национальным законодательством об арктических секторах. Вторые — такого законодательства не имеют.

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

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

- 1) и Россия, и Канада исходят из наличия их особых прав в пределах своего арктического сектора;
- 2) и Россия, и Канада в течение многих веков не только de facto реализовывали свои властные полномочия в Арктике, но и оформляли их национальным законодательством;
- 3) исторически сложившиеся права России и Канады в Арктике (хотя и в разных проявлениях) признаются в том числе в доктрине международного права<sup>20</sup>.

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

«История освоения Россией полярных областей насчитывает более восьмисот лет. Уже в середине XII в. новгородские люди шли далеко на север к берегам «Студеного моря», переходили Уральские горы, осваивали новооткрываемые земли экономически и культурно. В XVI в. Россия вела торговлю с европейскими странами через северные моря, для чего имелось несколько пристаней и таможен на берегах и в устьях рек. В конце XVI — начале XVII в.



русские землепроходцы осваивают реки: Обь, Енисей, Лену, в 1649 г. отряд Ф. Попова и С. Дежнева достигает самой восточной точки континента — нынешнего мыса Дежнева — и выходит в Тихий океан, впервые в истории сумев обогнуть Азию с Востока. В XVIII в. Академия наук начинает научное изучение и картографирование побережья северных морей, большую роль в котором сыграла Великая Северная экспедиция 1733–1743 гг. Значительные океанографические исследования морей Ледовитого океана были проведены и в XIX в. — они связаны с именами Ф.П. Врангеля, П.К. Пахтусова, О.Е. Коцебу, И.Ф. Крузенштерна, Н.Я. Данилевского, Ф.П. Литке и др. Новая волна усиленного изучения северных морей началась в конце XIX в., когда в России впервые в мире для этой цели были применены ледоколы. В начале XX в. в области северных морей у побережья России побывали экспедиции Б.А. Вилькицкого, Э.В. Толля, Г.Я. Седова, В.А. Русанова и др.»<sup>21</sup>.

С XVI в. Россия поднимает на официально-государственный уровень свои правопритязания на северные земли и моря. Царь Иван Грозный отвечал Англии отказом на ее ходатайства о предоставлении исключительного права на торговлю в устьях северных рек, подчеркивая, что «те места в нашей земле... с три тысячи верст»<sup>22</sup>. В 1821 г. Сенат издал Указ «О приведении в исполнение постановления о пределах плаванья и о порядке приморских сношений вдоль берегов Восточной Сибири, Северо-Западной Америки и островов Алеутских, Курильских и проч.», согласно которому «право торговли, китовой и рыбной ловли и всякой промышленности на островах, в портах и заливах и вообще по всему северо-западному побережью Америки,.. а также по островам Алеутским и по всем берегам Сибири предоставляется в пользование единственно рос-

сийским подданным»<sup>23</sup>. Права России на северные земли и моря отражаются в русско-шведских договорах 1806 и 1826 гг., русско-американской конвенции 1824 г., русско-английской конвенции 1825 г.<sup>24</sup>

Согласно «Договору, заключенному между Россией и Североамериканскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18(30) апреля 1867 г., об уступке Российских Североамериканских колоний» (чаще называемому русско-американской конвенцией 1867 г. об уступке Аляски) обозначена граница, к востоку от которой все земли передавались Россией Соединенным Штатам Америки, а к западу — оставались без изменения под суверенитетом России. Положение этого Договора, особенно важное для характеристики международно-правового статуса Арктики, в том числе современного, предусматривает, что указанная граница проходит через точку меридиана, отделяющего в Беринговом проливе «на равном расстоянии острова Крузенштерна или Игналукъ от острова Ратманова или Нунарбукъ, и направляется по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется въ Ледовитом океане (et remonte en ligne direct, sans limitation, vers le Nord jusq'а ce qu'elle se perde dans la mer Glaciale)» (ст. I)<sup>25</sup>.

В XIX–XX вв. изданы новые нормативные акты, закрепляющие права России в Арктике. Инструкция 1893 г. исходит из того, что под суверенитет России подпадают все заливы, бухты, рейды «русского побережья Северного Ледовитого океана» и все Белое море к югу от линий, соединяющих входные мысы. Нотой российского МИД от 4 сентября 1916 г. земли и острова, открытые экспедицией Вилькицкого в 1913–1914 гг., объявляются включенными в территорию России; одновременно подтверждалась принадлежность России ранее открытых островов, которые «составляют продолжение к северу континентального пространства Сибири»<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> Паламарчук П.Г. Указ. соч. С. 112.

<sup>22</sup> Там же. С. 113.

<sup>23</sup> Там же. С. 114.

<sup>24</sup> Эфендиев О.Ф. Указ. соч. С. 184.

<sup>25</sup> Договор 1867 г. подписан от России Тайным Советником Императора Всероссийского Э. Стеклем, а от США — Секретарем В. Сьюардом. Текст договора (русский и французский) цитируется по: Сборник пограничных договоров, заключенных Россией с соседними государствами. СПб., 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.

<sup>26</sup> Паламарчук П.Г. Указ. соч. С. 115.

Канада первой — в 1904 г. — юридически точно заявила о пределах своих правовых притязаний в Арктике, т.е. о ее правах на арктический сектор: как обозначено на карте, выпущенной канадским министерством, границы этого сектора проходят от канадских оконечностей (западной и восточной) на северном побережье страны по меридианам 60° и 141° западной долготы до их схождения в точке Северного полюса<sup>27</sup>. В порядке закрепления прав Канады на ее арктический сектор последовали заявления на правительственном уровне, принятие известного закона «О северо-западных территориях (the Northwest Territories Act)»; в 1925 г. в соответствии с принятыми поправками к нему Канада установила, что для осуществления деятельности в пределах канадского арктического сектора, в том числе в целях разведки и разработки природных ресурсов, требуются соответствующие разрешения канадских властей<sup>28</sup>. 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 г. вновь в законодательном акте Канады применены границы ее арктического сектора<sup>29</sup>.

Вслед за упомянутыми законодательными актами Канады 1904 г. и 1925 г. Президиум ЦИК СССР в апреле 1926 г. принял известное постановление о подтверждении того, что «все как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова» в пределах обозначенного арктического сектора являются «территорией Союза ССР»<sup>30</sup>. При этом в ноте полпреда СССР в Норве-

гии, адресованной премьер-министру и министру иностранных дел Норвегии от 6 мая 1926 г. специально отмечено: «Само собой разумеется, в соответствии с тем, что мое Правительство ранее признало суверенитет Норвегии над Шпицбергенем, прилагаемое Постановление ни в коей мере не касается никакой части архипелага Шпицберген»<sup>31</sup>. Термин «земли и острова» по-разному был истолкован правоведами, поскольку, как отмечалось, в обычном значении острова — это тоже земли. Волю законодателя Е.А. Коровин истолковал в том смысле, что в данном правовом акте речь идет о суверенитете государства в пределах обозначенного арктического сектора над: а) островами; б) над ледовыми пространствами; в) над морскими пространствами, не спаянными льдом<sup>32</sup>. Ранее еще более расширительное толкование этого правового акта было предложено В.Л. Лахтиным, по мнению которого суверенитет каждого государства распространяется не только на наземные районы соответствующего арктического сектора, но такой суверенитет еще «может быть распространен на воздушное пространство над ним»<sup>33</sup>.

Права прибрежных к Северному Ледовитому океану государств установить суверенитет над соответствующим арктическим сектором обосновывали также В.Н. Дурденевский<sup>34</sup>, Е.Б. Пушуканис<sup>35</sup>, С. А. Вышнепольский, Г. М. Гуслицер и др.<sup>36</sup> Обобщая доктринальные обоснования прав арктических государств в своем соответствующем секторе, В.Н. Кулебякин пишет: «По многочисленному признанию юристов-международников, Северный Ледовитый океан и его окраинные моря совершенно отличаются от других океанов и морей и пред-

<sup>27</sup> *Reid I.* The Canadian Claim to Sovereignty over the Waters of the Arctic. 12 Canadian Yearbook of International Law, III, 1974 (см.: Барцегов Ю.Г. Указ. соч. С. 29).

<sup>28</sup> *Pharand D.* Canada's Arctic Waters in International Law. Cambridge, 1988. P. 45–50.

<sup>29</sup> *Timchenko L.* Op. cit. P. 73.

<sup>30</sup> Текст постановления Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. см.: Военно-морской международно-правовой справочник / Под ред. А.С. Бахова. М., 1956.

<sup>31</sup> Нота цитируется по: Советско-норвежские отношения. 1917–1955. Сборник документов / Под ред. А.О. Чубарьяна, Ристе Улава и др. М., 1997. С. 147.

<sup>32</sup> *Timchenko L.* Op. cit. P. 76.

<sup>33</sup> *Ibid.* Некоторые районы в пределах арктического сектора, по мнению В.Л. Лахтина, должны подчиняться «хотя бы и ограниченному суверенитету приполярных государств по секторам их тяготения». Цит. по: *Паламарчук П.Г.* Указ. соч. С. 119.

<sup>34</sup> *Дурденевский В.Н.* Проблема правового режима приполярных областей // Вестник МГУ. 1950. № 7.

<sup>35</sup> *Timchenko L.* Op. cit. P. 77.

<sup>36</sup> Цит. по: *Паламарчук П.Г.* Указ. соч. С. 120–121.

ставляют собой специфический случай с уникальными особенностями с точки зрения правового регулирования. Главная особенность, которая отличает Северный Ледовитый океан от других океанов, заключается в том, что его территория площадью 13,1 млн кв. км, за исключением лишь некоторых районов, постоянно либо большую часть года покрыта льдами. Именно комплекс исторических, экономических, политических, географических, экологических и других факторов позволяет сделать вывод, что арктические морские пространства не могут рассматриваться под тем же углом зрения, что и морские пространства вообще»<sup>37</sup>.

П.Г. Паламарчук сделал вывод о том, что «в Арктике сложился международно-правовой обычай деления ее на сектора между пятью арктическими государствами»<sup>38</sup>. Позднее А.А. Ковалев предупреждает, что «США продолжают начатую в 1994 г. беспрецедентную программу изучения Арктики при помощи атомных подводных лодок, оснащенных новейшими системами для картографирования морского дна и донных отложений... К сожалению, отдельные канадские юристы и политические деятели под давлением США отказываются от секторального принципа и заявляют о том, что приарктические государства не могут осуществлять верховенство в пределах арктического сектора над морскими пространствами»<sup>39</sup>.

Вместе с тем ключевой вопрос сегодня — не в защите прав арктических государств на морские пространства и природные ресурсы их соответствующего арктического сектора у побережья, а вообще в пределах 200 миль от исходных линий. Эти права пяти арктических государств определены конвенционными и обычными нормами международного права. Вопрос — в обосновании природоресурсных притязаний арктических государств на высокоширотные районы Арктики, находящи-

ся на удалении более чем 200 миль от исходных линий (а обоснованность таких притязаний с развитием технологий морских разработок и их продвижением на север все более востребуется).

Канада, как точно подмечено, проводит в целях защиты таких своих интересов весьма продуманную правовую политику: воздерживаясь от «прямого провозглашения суверенитета» над всем канадским сектором, продолжает в законодательстве называть его «национальным пространством», «на-

циональными водами» и тщательно избегать «шагов или заявлений, которые рассматривались бы как отказ от претензий на суверенитет»<sup>40</sup>. В таком правовом поле иностранному государству недо-

зволительно начинать, к примеру, разведку минеральных ресурсов без разрешения Канады в ее арктическом секторе, хотя бы и у Северного полюса. В России же, судя по сопоставлению опубликованных международно-правовых идей, состояются два возможных подхода.

Первый состоит в том, чтобы, исходя из предусмотренных в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. положений о внешней границе континентального шельфа, «найти обоснование того, что шельф Северного Ледовитого океана является продолжением Сибирской континентальной платформы, и применить нормы Конвенции» 1982 г.; затем «данные о границах российского арктического континентального шельфа должны быть представлены в Комиссию по границам континентального шельфа и зарегистрированы в ООН». Сторонник этой линии отмечает далее: «Встречающиеся в последнее время попытки некоторых специалистов все же выступить в защиту секторального разделения Арктики и закрепить это разделение в национальном законодательстве приарктических государств, в частности, России, не имеют под собой правовых оснований»<sup>41</sup>.

...ключевой вопрос сегодня — ...в обосновании природоресурсных притязаний арктических государств на высокоширотные районы Арктики, находящиеся на удалении более чем 200 миль от исходных линий...

<sup>37</sup> Кулебякин В.Н. Правовой режим Арктики. Международное морское право / Отв. ред. И.П. Блищенко. М., 1988. С. 139.

<sup>38</sup> Паламарчук П.Г. Указ. соч. С. 121.

<sup>39</sup> Ковалев А.А. Современное международное морское право и практика его применения. М., 2003. С. 214.

<sup>40</sup> Барсегов Ю.Г. Указ. соч. С. 30–31.

<sup>41</sup> Ковалев А.А. Указ. соч. С. 222.



Именно этот подход (основывающийся сугубо на Конвенции 1982 г.) был воспринят отечественными ведомствами — природоресурсным и внешнеполитическим: в 2002–2003 гг. была подготовлена и представлена в ООН заявка России на внешнюю границу континентального шельфа, согласно которой часть дна в арктическом секторе страны (границы которого обозначены упоминавшимся постановлением Президиума ЦИК СССР 1926 г.) должна была бы стать международным районом морского дна, а минеральные ресурсы в этой части дна арктического сектора России должны будут отчуждаться лишь в соответствии «с нормами, правилами и процедурами» Международного органа по морскому дну (ст. 137 Конвенции 1982 г.).

Решение о подаче этой заявки и ее содержание критиковались сторонниками другого подхода (основывающегося на исторических правооснованиях) на заседании в 2005 г. «круглого стола» в Совете Федерации.

Так, профессора С.А. Гуреев и И.В. Буник:

1) критиковали то, что «в 2002–2004 гг. Министерством природных ресурсов Российской Федерации были затрачены значительные финансовые средства на организацию и проведение исследований строения дна Северного Ледовитого океана, причем часть результатов этих исследований была безвозмездно передана в ООН, в Комиссию по границам континентального шельфа»;

2) сделали вывод о том, что «избранный в 2002 г. тогдашним руководством МПР и МИД России подход был юридически неоптимальным, ошибочным с точки зрения стратегических интересов России в Арктике. Неоптимальным — поскольку изначально содержал риск постановки на усмотрение относительно недавно созданной Комиссии исторически сложившихся масштабных национальных интересов Российского государства в Арктике. Ошибочным — по следующим причинам.

Во-первых, в 2002 г. не было обязательства России подавать заявку в Комиссию по границам континентального шельфа и раскрывать Комиссии соответствующие естественно-научные данные о дне Северного Ледовитого океана.

Во-вторых, Россия, направив такую заявку, впервые заявила на официальном международном уровне об ограничении своих прав в арктическом секторе, границы которого установлены в действующем законодательстве, а именно в постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г.; в силу международно-правового института эстoppel наша страна (после рекомендации Комиссии) не сможет претендовать на осуществление суверенных прав над континентальным шельфом в арктическом секторе России на большем пространстве, нежели указано в заявке.

В-третьих, Россия впервые обозначила готовность распространить юрисдикцию Международного органа по морскому дну на дно Арктики (а это явно не отвечает долговременным интересам России).

В-четвертых, другие арктические государства, прежде всего США (не является участником Конвенции 1982 г.) и Канада (является участником Конвенции 1982 г.), не ограничили протяженность своего континентального шельфа в Арктике по процедурам, предусмотренным в Конвенции 1982 г. Это дает, в частности, США возможность в любое время заявить, что их континентальный шельф в Арктике охватывает значительно большую часть по сравнению с конвенционными ограничениями.

В-пятых, согласно международному праву права России на континентальный шельф в Арктике существуют изначально, в силу факта, а не в силу правового документа, в том числе Конвенции 1982 г.

В-шестых, следует учесть, что второе крупное арктическое государство — Канада — продолжает последовательно укреплять национальное законодательное регулирование в канадском арктическом секторе в развитие своего закона 1925 года (в целях прежде всего защиты окружающей среды), а также планирует усовершенствование средств наблюдения и контроля в своем секторе»<sup>42</sup>.

Эта критика в адрес МПР и МИД России подержана и заместителем председателя Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации профессором Г.К. Войтоловским: «Совсем недавно Российская Федерация добровольно самоограничила пределы

<sup>42</sup> Гуреев С.А., Буник И.В. О необходимости подтверждения и правового закрепления исключительных прав России в Арктике // Морская деятельность Российской Федерации: состояние и проблемы законодательного обеспечения / Под ред. В.А. Попова. М., 2005. С. 162–163.

своих природоресурсных притязаний в Арктике («Известия», 17 апреля 2002 г.), недальновидно распорядившись резервом России. А Канада, например, в пределах своего арктического сектора ... ничего не собирается отдавать никакому международному органу. Что мы выиграли таким «самоурезанием» в Арктике, впопыхах осуществленным, — неясно. Что потеряли — очевидно. Зачем было спешить — тоже неясно»<sup>43</sup>.

Ознакомление с обоими подходами к защите прав России на пространства и природные ресурсы в Арктике (и специализированным подходом, основывающимся на Конвенции 1982 г., и широким, в основу которого положены исторически сложившиеся у России в Арктике правовые основания) указывает прежде всего на сложность поиска верных ответов на международно-правовые вопросы; соответственно, на востребованность до принятия управленческого государственного решения тщательной международно-правовой экспертизы — лучше с состязательных (а не только с внутриведомственных) правовых позиций. Такая экспертиза широко не практикуется ответственными ведомствами, но вряд ли потому, как утверждается в прессе, что их руководители сплошь «не государственники», «содержатся частными структурами»; чаще — из-за малоопытности: в последнее время во власти все больше послевузовской молодежи, энергичной, но не отягощенной ни фундаментальными экономическими или правовыми знаниями, ни опытом многолетней государственной службы. Государственные ведомства других стран, напротив, придают колоссальное значение подготовке независимых (неведомственных) международно-правовых заключений, вообще доктрине международного права, с учетом ее значения в ряду источников международного права. И такая практика дает результаты, как показывают, к примеру, судебные успехи Дании в продвижении ее притязаний на пространства и ресурсы в Арктике.

Ознакомление с обоими подходами к защите прав России на пространства и природные ресурсы в Арктике... указывает прежде всего на сложность поиска верных ответов на международно-правовые вопросы...

## Правопритязания Дании и США на природные ресурсы Арктики

Вопрос о том, имеет ли Дания права на природные ресурсы арктического сектора (основанием которого является северное побережье о. Гренландия), был решен в 1933 г.: Постоянная палата международного правосудия решила в пользу Дании ее спор с Норвегией относительно суверенитета над Гренландией<sup>44</sup>. В этом деле судом подчеркнут, в частности, относительный характер требования об эффективном контроле государства над территорией, в отношении которой выдвинуты притязания, в данном случае контроля со стороны Дании над Гренландией, простирающейся к высокоширотной Арктике. Как отметил суд, в рассматриваемом деле он «удовлетворен очень малым в плане фактического осуществления суверенитета, при условии, что другое государство не может предъявить более весомое притязание (provided that the other State could not make a superior claim)»<sup>45</sup>.

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

<sup>43</sup> Войтоловский Г.К. Теория и практика морской деятельности. Вып. 5. М., 2005. С. 222.

<sup>44</sup> Eastern Greenland Case (1933), PCIJ series A/B, № 53, at 46. Данное судебное решения изложено в: *Green L.C. International Law through the cases*. London, 1959. P. 128–139.

<sup>45</sup> Ibid.

большую часть спорного района континентального шельфа и рыболовной зоны<sup>46</sup>. Надо отметить, что ни Дания, ни Норвегия не обосновывали свои позиции в этом судебном деле концепцией арктических секторов.

В 2005 г. газета «Нью-Йорк Таймс» сообщила о попытках Дании «доказать, что 1600-километровый подводный хребет Ломоносова геологически соединен с Гренландией»<sup>47</sup>. Конечно, для юридической оценки таких притязаний необходимы более обстоятельные фактические данные. Предварительно отметим лишь, что к юридическим основаниям притязаний Дании на хребет Ломоносова названный геологический фактор нельзя отнести — независимо от того, есть такое соединение или нет. Континентальный шельф в Арктике, как и в большинстве районов, — это продолжение континентов: Евразийского и Северо-Американского; но, конечно же, не многочисленных арктических островов (в том числе не острова Гренландия). Кроме того, континентальный шельф является, как отметил Международный Суд ООН в 1969 г., продолжением «чего-то, уже обладаемого, и эта идея является, по мнению Суда, решающей».

Подводные районы в действительности принадлежат прибрежному государству не потому (или не только потому), что они находятся возле него. Конечно, такие подводные районы находятся возле него; но этого недостаточно для создания оснований прав на них... То, что *ipso jure* создает правовой титул в отношении районов континентального шельфа, которыми, согласно международному праву, обладает прибрежное государство, так это тот факт, что данные подводные районы можно рассматривать в действительности как часть территории, которой прибрежное государство уже обладает — в том смысле, что эти покрытые водой районы являются продолжением или продлением такой территории, ее ответвлением под морем»<sup>48</sup>.

Юридически абсурдно выглядело бы утверждение, что не Россия, а Дания, основная территория которой находится значительно южнее Северного полярного круга, «уже обладает» хребтом Ломоносова, что этот простирающийся от сибирской континентальной платформы подводный хребет, носящий имя великого русского ученого, «является продолжением или продлением» Дании, основная территория которой омывается водами Балтийского моря, балтийских проливов и Северного моря.

Вместе с тем корректно подмечено, что Дания, не выступавшая против применения в Арктике секторального принципа, но и не заявившая официально о своих правах на ее арктический сектор, тем не менее пользуется «правовыми последствиями, которые дает этот принцип для арктических государств»<sup>49</sup>. На такой основе природоресурсные притязания Дании в Арктике обосновываются последовательно и осторожно.

Притязания США на арктические природные ресурсы, напротив, — наиболее непоследовательные в юридическом плане. Изначально США по примеру Канады на официальном уровне заявили свои притязания на арктический сектор к северу от Аляски. Так, министр морского флота США, выступая в 1924 г. в комиссии Палаты представителей (нижняя палата американского Конгресса), отметил, что США принадлежат все необитаемые территории к северу от Аляски<sup>50</sup>.

Эта позиция представителя администрации США была поддержана наукой. Американский правовед Д. Миллер в статье, опубликованной в 1925 г., обосновал, почему практически удобно и юридически оправданно секторальное деление пространств Арктики между выходящими к Северному Ледовитому океану государствами, включая США. По его мнению, правовой базой для установления арктического сектора США являются российско-английская конвенция 1825 г. и российско-

<sup>46</sup> I.C.J. Reports 1993. P. 42–79. Об этом судебном споре см.: *Вылегжанин А.Н.* Решения Международного Суда ООН о делимитации морских пространств. М., 2004. С. 224.

<sup>47</sup> The New York Times. October 17. 2005.

<sup>48</sup> I.C.J. Reports 1969. P. 31.

<sup>49</sup> *Барсегов Ю.Г.* Указ. соч. С. 32.

<sup>50</sup> *Эфендиев О.Ф.* Указ. соч. С. 187.

<sup>51</sup> *Miller D.H.* Political Rights in the Arctic. Foreign Affairs, 1925. V. 4. № 1. P. 54, etc.

американский договор 1867 г., в которых секторальные границы в Арктике обозначены<sup>51</sup>.

Другой американский юрист И.И. Хайд подчеркнул возможность применения к Арктике секторального принципа: «Необходимо признать, что в арктических районах суверен смежной территории, глубоко заходящей за полярный круг, находится в сравнительно благоприятных условиях для того, чтобы дать почувствовать свое верховенство в пределах обширного, но еще не занятого пространства. Такие возможности, обусловленные в значительной мере географическими обстоятельствами, усиливают возможность применения системы секторов в районах, расположенных вокруг Северного полюса»<sup>52</sup>.

Вопрос о заявлении США прав на арктический сектор вновь обрел актуальность, когда в 1968 г. в районе залива Прудо (Аляска) были обнаружены нефтяные месторождения<sup>53</sup>. Тем не менее в последующем США и на официальном уровне (прежде всего противодействуя Канаде в ее реализации прав в арктическом секторе), и на уровне доктрины международного права демонстрировали свое несогласие с применением в Арктике секторального принципа<sup>54</sup>.

Видимо, на изменение позиции США повлияло сопоставление возможностей природоресурсных и иных экономических притязаний этого государства в Арктике: а) в случае применения секторального принципа; б) в случае интернационализации пространств Арктики за пределами континентальных шельфов и 200-мильных исключительных экономических зон. Как подметил Я. Броунли, применение секторального принципа в Арктике «выглядит несколько абсурдно, когда речь идет о претензиях на суверенитет в отношении узкой полоски, простирающейся к полюсу»<sup>55</sup>. Итак:

- 1) арктический сектор США обозначен: на востоке Аляски — законодательством Канады; к западу от Аляски — российско-американским договором 1867 г.;
- 2) в настоящее время США не заявляют притязаний на арктический сектор к северу от

Аляски (за 200-мильным пределом), этот факт имеет значимые правовые последствия;

- 3) не будучи участником Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., США не обязаны ограничивать свои права на континентальный шельф и его природные ресурсы к северу от Аляски пределами, установленными в Конвенции 1982 г.: в 350 морских миль или иными. США, как участник Конвенции о континентальном шельфе 1958 г., вправе осуществлять над таким шельфом суверенные права в целях разведки и разработки его естественных богатств значительно дальше — «до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих регионов» (ст. 1), т.е. в перспективе и до Северного полюса.

## Правопритязания Норвегии на природные ресурсы Арктики

Притязания Норвегии на природные ресурсы Арктики отличаются от американских. Норвегия участвует в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. И на уровне доктрины международного права, и в своей правовой политике Норвегия не высказывалась за свои права на природные ресурсы и пространства в пределах оставшегося для нее арктического сектора.

Основные тому причины две:

- 1) вследствие признания разграничительной линии в Баренцевом море на основе секторального принципа Норвегия может потерять ее права в спорном районе, который находится между двумя предлагаемыми линиями разграничения: (а) по сектору — позиция России; (б) по линии равного отстояния — позиция Норвегии;
- 2) правопритязания Норвегии на природные ресурсы ее эвентуального арктического сектора могут быть поставлены под сомнение в контексте Договора о Шпицбергене 1920 г. Нынешние разногласия по вопросу о легитимности введе-

<sup>52</sup> Эфендиев О.Ф. Указ. соч. С. 187.

<sup>53</sup> Там же. С. 188.

<sup>54</sup> Timchenko L. Op. cit. P. 82.

<sup>55</sup> Броунли Я. Международное право. Книга первая / Пер. с англ. Под ред. Г.И. Тункина. М., 1977. С. 238.

ния Норвегией в 1977 г. законодательства о 200-мильной рыбоохранной зоне вокруг Шпицбергена и о постепенно ужесточающихся мерах обеспечения выполнения данного законодательства — это не только отражение составительных правоприязаний Норвегии и других государств на биоресурсы морских районов за пределами территориальных вод Шпицбергена; это, кроме всего прочего, еще и «проба сил» в предстоящем юридическом ристалище за нефтегазовые запасы шельфовых районов вокруг Шпицбергена.

Коротко, вопрос сводится к следующему: недра дна в районе действия Договора о Шпицбергене (за пределами территориального моря и его дна) — это континентальный шельф с точки зрения международного права? Если это так, то распространяется ли на него Договор о Шпицбергене 1920 г.? Первая лицензия на разработку нефтегазовых месторождений на континентальном шельфе в Баренцевом море, по данным МИД Норвегии, была выдана в 1980 г., а «в целом баренцевоморская южная часть была официально открыта для нефтегазовых разработок в 1989 г.». Норвегия выдала уже 41 лицензию на такие разработки; пробурено более 60 скважин в этой части Баренцевоморского шельфа<sup>56</sup>. Развернуты исследовательские, изыскательские работы на всем протяжении континентального шельфа южнее Шпицбергена. Наиболее известное активно осваиваемое Норвегией месторождение газа — Снохвит — расположено к югу от острова Медвежий (последний, напомним, входит в район действия Договора о Шпицбергене 1920 г.).

Не случайно Шпицберген, как следует из цитированного выше доклада МИД Норвегии № 30 (2004–2005 гг.) Стортингу, является ключевым объектом «высокоширотной северной политики (the High North Policy)» Норвегии, а последняя,

в свою очередь, «занимает уже в течение длительного периода центральное место в политике Норвегии»<sup>57</sup>. В этом же документе МИД Норвегии, напомнив об установлении в 1977 г. 200-мильной рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена как о широко признаваемом законодательном акте, констатирует с сожалением, что «нет международного консенсуса в отношении права Норвегии регулировать рыболовство и осуществлять юрисдикцию над континентальным шельфом в этом районе. Например, Исландия и Россия оспорили такое право по принципиальным основаниям, ссылаясь на положения Договора о Шпицбергене»<sup>58</sup>. По этому Договору, заключенному 9 февраля 1920 г. США, Великобританией, Данией, Францией, Италией, Японией, Норвегией, Нидерландами, Швецией, признается «полный и абсолютный суверенитет Норвегии над архипелагом Шпицберген», но «на условиях, предусмотренных настоящим Договором» (ст. 1). Как сказано в упоминавшемся докладе МИД Норвегии Стортингу, «Законом Норвегии 1925 г. о Шпицбергене предусмотрено, что Шпицберген является частью Королевства Норвегии»<sup>59</sup>. Это утверждение требует уточнений.

В Договоре о Шпицбергене 1920 г. обозначены пределы, где реализуется на договорных условиях суверенитет Норвегии: а) суша; б) территориальные воды Шпицбергена. Более — нигде. Статьей 1 Договора обозначен район его действия: между меридианами 10° и 35° восточной долготы и между параллелями 74° и 81° северной широты. Границы этого района — это не границы суверенитета Норвегии; они обозначены в Договоре для того, чтобы не перечислять все острова и скалы, которые Договором отнесены к архипелагу Шпицберген. Суверенитет, территориальное верховенство Норвегии распространяется не на весь район действия Договора, а именно на эти острова и скалы, а также

...недра дна в районе действия Договора о Шпицбергене (за пределами территориального моря и его дна) — это континентальный шельф с точки зрения международного права?

В Договоре о Шпицбергене 1920 г. обозначены пределы, где реализуется на договорных условиях суверенитет Норвегии: а) суша; б) территориальные воды Шпицбергена. Более — нигде. Статьей 1 Договора обозначен район его действия: между меридианами 10° и 35° восточной долготы и между параллелями 74° и 81° северной широты. Границы этого района — это не границы суверенитета Норвегии; они обозначены в Договоре для того, чтобы не перечислять все острова и скалы, которые Договором отнесены к архипелагу Шпицберген. Суверенитет, территориальное верховенство Норвегии распространяется не на весь район действия Договора, а именно на эти острова и скалы, а также

<sup>56</sup> Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Report № 30 (2004–2005) to the Storting. Opportunities and Challenges in the North. Oslo, 2005. P. 12.

<sup>57</sup> Ibid. P. 11, etc.

<sup>58</sup> Ibid. P. 26.

<sup>59</sup> Norwegian Ministry of Foreign Affairs... P. 22.



на территориальные воды вокруг них. На морских «участках» внутри района действия Договора, за пределами территориальных вод, нет властных полномочий Норвегии по Парижскому договору. Эта важнейшая юридическая деталь, как видно из документов, иногда упускалась из виду.

В обстоятельной статье директора правового департамента МИД Норвегии развернута схема правового обоснования установления Норвегией, кроме террито-

В силу своего суверенитета над архипелагом Норвегия вправе национальным законом установить вокруг архипелага 200-мильную исключительную экономическую зону, а также реализовать свои права в районах континентального шельфа, прилегающих к Шпицбергену.

риальных вод, иных морских зон вокруг Шпицбергена, в том числе и континентального шельфа:

1. Договор 1920 г. предусматривает суверенитет Норвегии над островами и скалами, объединенными названием «Шпицберген».
2. В 1920 г. международное морское право не содержало таких институтов, как 200-мильная исключительная экономическая зона, континентальный шельф.
3. Соответственно «положения Договора о Свальбарде не применимы за пределами территориальных вод архипелага».
4. Современное международное право такие институты предусматривает.
5. В силу своего суверенитета над архипелагом Норвегия вправе национальным законом установить вокруг архипелага 200-мильную исключительную экономическую зону, а также реализовать свои права в районах континентального шельфа, прилегающих к Шпицбергену.
6. Основой прав Норвегии на эти морские пространства является не Договор о Шпицбергене, а современное международное морское право<sup>60</sup>.

При убедительности, на первый взгляд, этой схемы отметим, что вряд ли международный судебный и арбитражный орган, которому пришлось бы исследовать относимые к делу факты и применимое право, легко согласится с таким обоснованием.

Во-первых, Шпицберген — это, как уже отмечалось в юридической литературе, «норвежская государственная территория общего пользования», суть режима которой определена «принципами интернационализации, принципом равенства»<sup>61</sup>.

Во-вторых, в сопоставлении с нормами международного морского права, содержащимися в универсальных конвенциях, «морские» положения Договора 1920 г. являются специальной правовой нормой (*lex specialis*). А, как известно, *lex specialis derogat lex generales* — специальное правило отменяет общее.

В-третьих, понятно, что, исходя из объекта и цели Договора, права других государств-участников во всяких морских зонах вокруг Шпицбергена (если бы Норвегия имела право их устанавливать) были бы не меньше, чем в территориальных водах вокруг Шпицбергена.

Масштабный вопрос — вправе ли Норвегия устанавливать меры защиты окружающей среды в морских районах за пределами территориальных вод Шпицбергена, например, во всем районе действия Договора 1920 г.? Анализ текста Договора позволяет достаточно определенно ответить отрицательно на этот вопрос.

Вместе с тем отсутствие у Норвегии прав по Договору 1920 г. сохранять природные ресурсы, осуществлять меры защиты морской среды за пределами территориальных вод Шпицбергена само по себе не означает, что таких прав нет согласно иным международно-правовым источникам. Современное международное право предусматривает достаточно предметные правила защиты окружающей среды, сохранения морских живых ресурсов, морского биоразнообразия, а также соответствующие права и обязанности государств.

Норвегия, как видно из цитированной статьи Р.Э. Фифе, исходит из того, что в соответствии с международным правом она вправе и обязана принимать меры по защите окружающей среды

<sup>60</sup> Фифе Р.Э. Предмет и цели Договора о Шпицбергене (Свальбарде) с точки зрения международного морского права // Московский журнал международного права. 2004. № 4.

<sup>61</sup> Тимченко Л.Д. Государственная территория общего пользования: юридическая природа и правовой режим. На примере Шпицбергена // Московский журнал международного права. 1997. № 3. С. 88.

в морских районах вокруг Шпицбергена, за пределами его территориальных вод. Очень трудно поддержать встречающиеся в прессе утверждения о «злоупотреблении экологическим правом» («abuse of environmental right») со стороны Норвегии; о том, что под видом защиты окружающей среды в районе действия Договора о Шпицбергене Норвегия осуществляет такое национальное регулирование, которое не вправе осуществить по Договору 1920 г. Трудно потому, что политико-правовая позиция Норвегии на самом деле состоит в защите окружающей среды — это подтверждается и ее законодательством, и жесткими действиями в отношении национальных нефтегазовых компаний, и официальными политическими документами. Так, в упоминавшемся докладе Стортингу МИД Норвегии констатирует: «Географическое положение Шпицбергена указывает на его стратегическую значимость в управлении нашими ресурсами на севере. Научные исследования на Шпицбергене дают нам новые знания о глобальных климатических процессах, о состоянии окружающей среды и загрязнении Крайнего Севера. Контроль за промышленной и торговой деятельностью и туризмом, их изменение сделали возможным защиту уникального экологического качества архипелага (make it possible to protect the unique environmental qualities of the archipelago)»<sup>62</sup>.

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

Было бы неправильно утверждать, что, продвигая национально-законодательное регулирование

в морских районах у Шпицбергена, агрессивно обеспечивая его выполнение, Норвегия опирается исключительно на одностороннюю волю, только на национальный закон. В позиции норвежской стороны прослеживается довод о том, что применимость к морским районам вокруг Шпицбергена национальных законов Норвегии обусловлена не столько Договором о Шпицбергене, сколько современным международным морским правом, в том числе двусторонними соглашениями с СССР (Россией), практикой сочетания на уровне правоосуществления национальных и договорных норм.

Норвегия объективно нуждается в подкреплении национальных мер управления морскими ресурсами у берегов Шпицбергена международными договорными нормами.

И поскольку Парижский договор 1920 г. содержит не только некоторые пробелы в режиме морских природных ресурсов, в том числе континентального шельфа (что вполне понят-

но), но и императивные положения о доступе лиц всех государств-участников ко всякой хозяйственной деятельности, в том числе к недропользованию (а эти императивные положения могут сыграть роковую для Норвегии роль в случае разбирательства в Международном Суде ООН), Норвегия делает юридически оптимальные международные шаги. Она стремится создать в противовес «неудобным» положениям Парижского договора современную двустороннюю (прежде всего с Россией) договорно-правовую базу управления морскими природными ресурсами.

Тем самым постепенно Норвегия весьма квалифицированно в юридическом плане ведет дело к созданию альтернативы «неудобным» положениям Парижского договора, а именно — положением, более отвечающим ее интересам международных норм. Важно, что норвежская сторона придает значение этому двустороннему сотрудничеству: «Более 50 лет Норвегия и Россия тесно сотрудничали в исследованиях, необходимых для управления

<sup>62</sup> Norwegian Ministry of Foreign Affairs... P. 22.

<sup>63</sup> Там же. P. 11.

морскими живыми ресурсами и защиты окружающей среды в Баренцевом море»<sup>63</sup>.

## Выводы

Общий вывод состоит в том, что необходима фундаментальная современная научно-правовая экспертиза ситуации, складывающейся в Арктике, и на такой основе — современная корректировка арктической политики России.

Растущие правопритязания государств на природные ресурсы Арктики — это реальность, хотя пока весьма изменчивая, разноликая. В ней еще очень много неизвестных слагаемых. Известны лишь общие юридические установления: международно-правовой режим природных ресурсов Арктики, особенно в ее высокоширотных районах подо льдами, несомненно, имеет специфику. Сведение применимого к этим районам права лишь к Конвенции по морскому праву 1982 г. было бы ошибочным.

В будущем международно-правовой режим природных ресурсов Арктики и защиты окружающей среды в ней может уточняться не арифметическим большинством арктических государств, а прежде всего практической правовой политикой двух из них, России и Канады, протяженность побережий которых в Северном Ледовитом океане в разы превосходит общую протяженность такого побережья трех других государств.

Исходя из международно-правового принципа справедливости, это естественное неравенство в природной характеристике Арктики подлежит приоритетному юридическому учету.

Как отметил Международный Суд ООН, «...справедливость не обязательно подразумевает равенство. Ни в коем случае нельзя перемоделировать природные характеристики района, и справедливость не требует, чтобы государство, не имеющее выхода к морю, было бы наделено районом континентального шельфа, как не может быть вопроса о схожести положений государства с протяженным побережьем и государства с ограниченным побережьем».

Соответственно, подытожил Суд, «справедливость не может исправлять подобные естественные неравенства»<sup>64</sup>. На практике это означает, что у России и Канады объективно наличествуют основания сотрудничества в сфере арктической политики, более активного продвижения своих природоресурсных, природоохранных интересов в Арктике — прежде всего на двусторонней договорно-согласованной базе.

Однако при правовой пассивности или неудачных правовых шагах этих крупнейших арктических государств может возобладать и иной сценарий:

- 1) юридическое уравнивание Северного Ледовитого океана и любого иного района Мирового океана;
- 2) завышенная оценка значения Конвенции ООН 1982 г. в ряду источников международного права, применимых к Арктике; на такой основе «пробуксовывание» России и Канады (государств — участников этой Конвенции) в процедурах установления внешних границ континентального шельфа за 200-мильным пределом;
- 3) юридический «рывок» США, которые не обременены этими процедурами, к высокоширотным районам к северу от Аляски на основе Конвенции о континентальном шельфе 1958 г.;
- 4) интернационализация высокоширотных районов в российском и канадском арктических секторах за 200-мильным пределом. □

<sup>64</sup> I.C.J. Reports 1969. P. 49–50.