

Альтернативные подходы к обоснованию прав России в Арктике

И.В. Буник, кандидат юридических наук, юрист СОПС при Президиуме РАН

Международно-правовые аспекты вопроса об установлении внешней границы континентального шельфа Российской Федерации в Арктике могут рассматриваться с точки зрения двух альтернативных подходов — новаторского и традиционного.

Согласно первому подходу правовая позиция России при обосновании ее прав в Арктике опирается только на нормы Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее — Конвенция 1982 г.), ратифицированной федеральным законом и вступившей в силу для России в 1997 г. Согласно второму подходу предлагается учитывать совокупное воздействие всех применимых источников международного права и исторически сложившиеся права России в арктическом секторе, возникшие задолго до принятия Конвенции 1982 г.

В 2001 г. российскими ведомствами была избрана первая альтернатива (опора только на Конвенцию 1982 г.): МПР и МИД России подготовили и направили в Комиссию по границам континентального шельфа (далее — Комиссия) представление (submission) России (от 20 декабря 2001 г.) в отношении внешней границы континентального шельфа. Были приведены соответствующие доводы в пользу заявленной правовой позиции России и ее представления в Комиссию.

Так, в докладе министра природных ресурсов на заседании Правительства Российской Федерации в феврале 2000 г. указывалось, что российский континентальный шельф за пределами 200 морских миль в Арктике может «прирасти» почти на 1,2 млн кв. км с нефтегазовым потенциалом почти 4,9 млрд т условного топлива. В докладе министра подчеркивалось, что установление границ континентального шельфа России позволит расширить возможности соблюдения военно-стратегических и геополитических интересов России в Арктике посредством установления юрисдикции и контроля в отношении деятельности на морском дне и в покрывающих водах, значительно увеличивая оборонные возможности.

Разработчики представления, обосновывая необходимость такого шага, приводили следующие доводы: во-первых, Россия является участником Конвенции 1982 г. и обязана выполнять все обязательства по этой Конвенции, в том числе по статье 76; во-вторых, представле-

Международно-правовые аспекты вопроса об установлении внешней границы континентального шельфа Российской Федерации в Арктике могут рассматриваться с точки зрения двух альтернативных подходов — новаторского и традиционного. Автор знакомит нас с обоими подходами к защите прав России на пространства и природные ресурсы в Арктике. Выводы указывают на то, что до принятия государственных управленческих решений необходимо провести тщательную международно-правовую экспертизу, лучше с составительных, а не с внутриведомственных правовых позиций. К сожалению, такая экспертиза широко не практикуется отечественными ведомствами, автор показывает, как государственные органы других стран, напротив, придают первостепенное значение подготовке независимых международно-правовых заключений.

ние надо было успеть сделать именно в 2001 г., пока председателем Комиссии был российский геолог.

Решение России о внесении представления и его содержание критиковались сторонниками подхода, основывающегося на исторических правооснованиях, на заседании «круглого стола», проведенного в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 2005 г.

Так, профессор С.А. Гуреев:

1) критически оценил тот факт, что «Министерством природных ресурсов России были затрачены значительные финансовые средства на организацию и проведение исследований строения дна Северного Ледовитого океана, причем часть результатов этих исследований была безвозмездно передана в ООН, в Комиссию по границам континентального шельфа»;

2) сделал вывод о том, что избранный в 2001 г. тогдашним руководством МПР и МИД России подход был юридически неоптимальным, ошибочным с точки зрения стратегических интересов России в Арктике.

Неоптимальным — поскольку изначально сохранил риск постановки на усмотрение относительно недавно созданной Комиссии исторически сложившихся масштабных национальных интересов Российской государственности в Арктике.

Ошибочным — по следующим причинам.

1. В 2001 г. не было обязательства Российской Федерации делать представление в Комиссию по границам континентального шельфа и раскрывать Комиссии соответствующие естественно-научные данные о дне Северного Ледовитого океана.

2. Россия, направив такое представление, 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 эстоппель 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 представлении).

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

4. Другие арктические государства, прежде всего США (не являются участником Конвенции 1982 г.) и Канада (является участником Конвенции 1982 г.), не ограничили протяженность своего континентального шельфа в Арктике в соответствии с процедурами, предусмотренными в Конвенции 1982 г. Это дает им (в частности США) возможность в любое время заявить, что их континентальный шельф в Арктике охватывает значительно большую часть по сравнению с конвенционными ограничениями.

5. 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. Это основополагающее установление международного права подтверждено Международным Судом ООН, который еще в 1969 г. отметил, что права прибрежного государства на континентальный шельф существуют *ipso facto and ab initio* (в силу факта и изначально)¹.

6. Следует учесть, что второе крупное арктическое государство — Канада в развитии своего законодательства продолжает последовательно укреплять национальное законодательное регулирование в канадском арктическом секторе (прежде всего в целях защиты окружающей среды), а также планирует усовершенствование средств наблюдения и контроля в своем секторе².

Критика в адрес МПР и МИД России в связи с шагом, предпринятым в 2001 г., поддержана и заместителем председателя Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации профессором Г.К. Войтоловским: «Совсем недавно Российская Федерация добровольно самоограничила пределы своих природоресурсных притязаний в Арктике («Известия», 17 апреля 2002 г.), недальновидно распорядившись ре-

¹ Подробнее см.: *Вылегжанин А.Н.* Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских пространств. М.: Юридическая литература, 2004. С. 49–54.

² *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.

зервом России. А Канада, например, в пределах своего арктического сектора... ничего не собирается отдавать никакому международному органу. Что мы выиграли таким «самоурезанием» в Арктике, вопльках осуществленном, — не ясно. Что потеряли — очевидно. Зачем было спешить — тоже не ясно»³.

К негативным для России последствиям, помимо того что Комиссия отказалась утвердить границы континентального шельфа России в соответствии со сделанным представлением, можно отнести то, что данным представлением было спровоцировано изложение официального мнения других арктических государств по ситуации в нашем арктическом секторе. Понятно, что их позиции не соответствуют интересам России. Понятно и то, что это легко можно было бы прогнозировать, если бы до подачи в 2001 г. представления была проведена соответствующая международно-правовая экспертиза.

Действительно, при отсутствии объективированных позиций режим пространств российского арктического сектора *prima facie* имел много общего с режимом арктического сектора Канады, особенно с учетом положений Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 ноября 1984 г. № 1398–XI «Об усилении охраны природы в районах Крайнего Севера и морских районах, прилегающих к северному побережью СССР», утвержденного Законом СССР от 28 ноября 1984 г.

Юридическая техника, используемая Канадой, полностью соответствует политике данного государства, проводимой в целях защиты своих интересов: воздерживаясь от «прямого» провозглашения суверенитета или суверенных прав над всем арктическим сектором, Канада тем не менее четко осуществляет здесь свое национальное законодательное регулирование, показывая, что ледовые пространства Арктики в ее секторе — не объект вседозволенности.

Аккуратно избегая действий, свидетельствующих об отказе от «подразумеваемых» границ арктического сектора или способных вызвать явно вы-

раженные протесты других государств, Канада последовательно обозначает на всех официальных картах эти границы в качестве государственно установленных пределов сектора⁴.

На уровне международного правосознания складывается согласие большинства государств мира с осуществлением Канадой национального законодательного регулирования в отношении любой хозяйственной деятельности в пределах канадского

арктического сектора, прежде всего в целях защиты окружающей среды и в отношении обеспечения выполнения мер такого регулирования. Международно-правовая позиция

Канады по Арктике, в отличие от позиции США, соответствует интересам России. России целесообразно было бы поддерживать этот канадский опыт отстаивания прав на целевую юрисдикцию в арктическом секторе.

В связи с представлением России Канада направила заявление от 18 января 2002 г., в котором сослалась на невозможность на основании имеющейся информации определить свое отношение к представлению России. При этом Канадой, как государством, последовательно отстаивающим право на арктический сектор, было указано, что ни представление России, ни любые рекомендации Комиссии не будут иметь правоустанавливающего значения применительно к вопросу о разграничении континентального шельфа между Канадой и Российской Федерацией.

В сопроводительном письме от 28 февраля 2002 г., направленном представителем США в ООН, отмечалось, что США полагают, что представление России имеет существенные недостатки (*has major flaws*) в части обоснования прав России на континентальный шельф в Арктике. В заявлении США было особо отмечено, что в 2001 г. не было обязательства Российской Федерации делать представление в Комиссию по границам континентального шельфа: «на встрече в мае 2001 г. было принято решение о том, что подавать представление нет необходимости до 2009 г., несмотря на то что неко-

К негативным для России последствиям... можно отнести то, что данным представлением было спровоцировано изложение официального мнения других арктических государств по ситуации в нашем арктическом секторе.

³ *Войтоловский Г.К.* Теория и практика морской деятельности. Вып. 5. М., 2005. С. 222.

⁴ Подробнее см.: *Международно-правовые основы недропользования* / Отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М.: Норма, 2007. С. 123.

торые государства присоединились к Конвенции до 1999 г. Такое решение юридически оправданно и практично. Оно признает, что подача заявок не должна осуществляться государствами в спешке, в частности, если научные, технические или связанные с финансовыми возможностями вопросы остаются неразрешенными».

Положительный аспект документированной позиции США заключается в том, что была подтверждена восточная граница арктического сектора, установленная российско-американским договором об уступке Аляски 1867 г., а затем Соглашением между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств (Вашингтон, 1 июня 1990 г.). Как известно, данное соглашение не ратифицировано Российской Федерацией и осуществляется в порядке временного применения. Вместе с тем подтверждение в данном соглашении восточной границы арктического сектора можно рассматривать как обстоятельство, отвечающее интересам России в Арктике.

В связи с этим в заявлении США говорится: «Правительство Соединенных Штатов хочет отметить, что в представлении России использована граница, закрепленная в Соглашении между Союзом Советских Социалистических Республик и Соединенными Штатами Америки о линии разграничения морских пространств (подписанном 1 июня 1990 г.), несмотря на то что Государственная Дума пока договор не ратифицировала. Использование данной границы соответствует обоюдным интересам России и США касательно стабильности ожиданий и соответствует статье 9 Приложения II к Конвенции, предписывающей, что действия Комиссии не наносят ущерба вопросам, касающимся делимитации границ между государствами с противолежащими или смежными побережьями».

Правительство США выразило далее категорическое несогласие с тем, как определялась глубина 2500-метровой изобаты и подножия континентального шельфа. Отмечено, что российская позиция по этому вопросу не обозначена и, следовательно, не может быть изучена на предмет точности и полноты. В заявлении США приведены доводы, согласно которым утверждается, что «поднятие Менделеева не является частью континентального шельфа какого-либо из государств... не является подводным продолжением сухопутной территории

России». То же самое констатируется в отношении хребта Ломоносова.

В заключение США подчеркивают, что «широкий научный консенсус соответствующих экспертов, не сводящийся лишь к представителям Комиссии, является существенным условием, без которого не может быть доверия Комиссии и Конвенции. Рекомендации Комиссии должны быть основаны на высокой степени доверия, чтобы они смогли пройти испытание временем. Если Комиссия не уверена, она не должна давать рекомендаций, а должна объявить, что ей нужны дополнительные сведения, анализ и обсуждения. Если государство имеет сомнения, оно вправе, пожалуй, сделать частичное представление, оставляя возможности для расширения в последующем представлении». Т.е. США теперь имеют основания ориентировать Комиссию на затягивание рассмотрения вопроса о том, как проходят границы континентального шельфа России. Кроме того, США показывают, что между представлением России, с одной стороны, и представлениями научного сообщества, с другой стороны, налицо «существенные противоречия».

В связи с тем что председателем Комиссии по границам континентального шельфа в 2001 г. был гражданин России, интересно отметить следующее. США особо подчеркнули, что процедурные вопросы должны обеспечивать честность, и предложили выработать Кодекс этических норм, чтобы Комиссия могла гарантировать отсутствие конфликта интересов. В заявлении США высказались против секторального принципа разделения Арктики, используя ссылку на режим «Района»: «поскольку добыча полезных ископаемых в Районе в Арктике не осуществляется и не предвидится в обозримом будущем, совещания Комиссии вреда не принесут». В приложении к заявлению США приведены ссылки на многочисленные научные труды, подтверждающие позицию данного государства.

Дания в своем заявлении от 4 февраля 2002 г. «зарезервировала» за собой право высказать оценку представления России позднее, когда государство будет располагать дополнительными научными и техническими сведениями.

В заявлении Норвегии от 20 марта 2002 г. отражены противоречия с Россией по вопросу о делимитации в Баренцевом море. Отмечено, что этот вопрос является предметом продолжающихся перегово-

воров, следовательно, решение Комиссии не может предрешать их результат.

Таким образом, наиболее жесткие и аргументированные суждения против представления России поступили со стороны США. Интересно, что данное государство в своем

заявлении аккуратно подтвердило западную границу своего арктического сектора. Как известно, восточная граница арктического сектора США в море Бофорта (Северный Ледовитый океан) нанесена на официальные канадские карты еще в 1904 г. и подтверждена национальным законодательством Канады.

Следовательно, США, во-первых, фактически сохраняют границы своего арктического сектора, а во-вторых, используя разногласия с Россией и Канадой, пытаются их «расширить», в том числе путем отторжения из арктического сектора России района «общего наследия человечества», а также фактическими мерами по управлению ресурсной деятельностью в нем, поскольку США не обязаны что-то отдавать Международному органу по морскому дну, т.к. не являются участником Конвенции 1982 г. Заявление США свидетельствует о тщательной, последовательной правовой позиции этого государства, подготовленной и реализуемой в целях соблюдения прежде всего собственных интересов в Арктике.

В 2006 г. американская корпорация «Объединенное управление нефтегазовым консорциумом» направила на имя Президента России В. Путина «Уведомление о заявлении на исключительное право разведки, разработки и добычи нефтегазовых ресурсов Общего района Арктики» (Notice of Arctic Ocean Commons Area Exclusive Oil and Gas Resource Exploration, Development and Extraction Rights Claim). Объединенный консорциум объявил себя «ответственным посредником по разработке нефтегазовых ресурсов общего наследия человечества» и заявил о своих «исключительных правах» в отношении района за пределами 200-мильных исключительных экономических зон пяти арктических государств.

Согласно уведомлению консорциум основывает свое право «на нормах международного обычного права», в частности на том, что консорциум «объявил себя ответственным посредником по разработке

нефтегазовых ресурсов общего наследия человечества» и заявил о своем праве первым (ч. 1 и 2 ст. 3). При этом консорциумом разработан «уникальный» план международного сотрудничества, учитывающий самые высокие стандарты защиты окружающей среды (ч. 3 ст. 5).

Реализация плана согласно уведомлению — в интересах всего человечества (ч. 5 ст. 5). В тексте уведомления неоднократно подчеркивалось,

что, если план консорциума не будет исполнен, растущие потребности в энергоресурсах приведут «к энергетическим войнам» (п. «а» ст. 6, п. «f» ст. 7).

Согласно уведомлению защита арктической окружающей среды может быть обеспечена лишь с использованием финансовых возможностей консорциума энергетических монополий, в то время как поспешные действия правительств арктических государств, имеющие приоритетом «узкие стратегические интересы конкретной страны», «поставят под угрозу арктическую окружающую среду» (п. «g» и «i» ст. 6). Консорциум готов вложить значительные финансовые средства, необходимые для разработки ресурсов с учетом необходимости защиты окружающей среды. Такие средства «ни национальные правительства, ни ООН, ни другие правительственные учреждения в настоящее время не могут или не захотят предоставить» (п. «с» ст. 8).

Консорциум заявил о своем обязательстве и приоритетном праве безопасно разрабатывать «общее арктическое наследство» от имени государств и всего человечества. Право консорциума приоритетно по отношению к правам государств, частных корпораций и всего остального мира по моральным и техническим соображениям (п. «а» ст. 7); разработанный план «наиболее жизнеспособен, безопасен и справедлив».

Интересно и предложение консорциума о распределении доходов. Налогообложение, за вычетом расходов в связи с капиталовложением, составит 20 %. Из этих сумм налогов, в свою очередь, Российской Федерации причитается 26 %, Канаде — 24 %, США — 22,5 %, Норвегии и Дании — по 12,5 %, Исландии — 2,5 %. То есть, как мы видим, запланировано явное ущемление прав России и Канады, протяженность побережья которых превышает в разы совокупную длину побережий трех других арктических государств.

...наиболее жесткие и аргументированные суждения против представления России поступили со стороны США.

Это же уведомление направлено в адрес Генеральной Ассамблеи ООН, Международного органа по морскому дну, а также руководителей Канады, Норвегии, Дании и Соединенных Штатов.

Отметим, что заявленный американским консорциумом срок владения им высокоширотным районом Арктики составляет 150 лет⁵. Уведомление направлено от ряда американских компаний (Strategic Nine Corporation, Nevada US Corporation, Sterling Oil and Gas Trust, United Oil and Gas Consortium Management), а консорциум позиционировал себя в качестве структуры, уже ответственной за разработку энергоресурсов в указанном районе — по законодательству США. И не следует недооценивать значение этого юридического демарша. США не раз обеспечивали силой исполнение своего законодательства за пределами своей государственной территории.

По некоторым оценкам, называемый консорциумом «общий район» Северного Ледовитого океана (район за 200-мильным расстоянием от исходных линий пяти арктических государств) — это территория площадью примерно в 9 тыс. кв. км. Юридически это континентальный шельф России и Канады (большая часть), а также Дании, Норвегии и США (меньшая часть).

В экономическом аспекте в уведомлении интересно обещание того, что консорциум будет способствовать оперативной доставке необходимых энергоресурсов на мировые рынки, уменьшению разногласий между различными странами и таким образом «внесет вклад в укрепление мира во всем мире»⁶. Консорциум намерен выступать в качестве «главного управляющего», задачей которого будет создание многонационального консорциума крупнейших нефтяных компаний, чьи технологии и управленческие навыки будут необходимы для добычи нефти и газа в суровых условиях Арктики способом, безопасным для окружающей среды. Нефтяные и газовые компании пяти стран, окружающих Северный Ледовитый океан, будут, как сказано, иметь приоритетные права на участие в проекте. Однако предполагается, что консорциум будет допускать к участию в проекте лишь по две компании от каждой отдельной страны.

⁵ Более подробно см.: www.unoilgas.com.

⁶ www.unoilgas.com/sharing.htm.

⁷ Там же.

В порядке обоснования отказа от межгосударственного согласия арктических государств в пользу американского консорциума авторы уведомления ссылаются на то, что разработка арктических ресурсов правительствами национальных государств представляет определенную опасность для экологии региона, т.к. она может вестись небезопасными способами. Кроме того, выдвигаются обвинения в адрес арктических государств в том, что они, конфликтуя друг с другом по поводу определения морских границ, значительно осложняют решение проблемы «глобального энергетического дефицита». Т.к. арктические государства активно не занимаются разработкой арктических ресурсов, они тем самым увеличивают энергетическую нестабильность и угрозу энергетических войн, из чего делается вывод о том, что «правительства государств арктического региона не имеют никаких моральных прав на эксклюзивную разработку какой-либо части международного района Северного Ледовитого океана»⁷.

* * *

Ознакомление с обоими подходами к защите прав России на пространства и природные ресурсы в Арктике (узком, основываемом только на Конвенции 1982 г., и широком, в основу которого положены обычные нормы международного права, 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 управленческих государственных решений тщательной международно-правовой экспертизы, лучше с состязательных (а не только с внутриведомственных) правовых позиций. К сожалению, такая экспертиза широко не практикуется отечественными ведомствами, в то время как государственные ведомства других стран, напротив, придают первостепенное значение подготовке независимых международно-правовых заключений, вообще доктрине международного права с учетом ее значения в ряду источников международного права. □