

УДК 327:341

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС АРКТИКИ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ



Статья посвящена одной из наиболее острых и противоречивых проблем современного развития Арктики: урегулированию ее международно-правового статуса. За прошедшие десятилетия арктические страны достигли в этом вопросе значительных успехов. Дискуссии об определении международно-правового статуса арктических пространств проходят на фоне усиливающегося геополитического соперничества и борьбы за контроль над углеводородным потенциалом Арктики.

Ключевые слова: Арктика, правовой статус, арктические страны.

История вопроса

Первые попытки установить контроль над Арктикой и ее пространствами были предприняты в XIX веке. Арктические государства – Россия, Норвегия, Дания, Канада и США начали переговоры по определению международно-правового режима арктических морей, предложив секторальный принцип. В 1824 году Россия и Северо-Американские Штаты подписали Конвенцию о торговле, мореплавании и рыбной ловле. В 1825 году была подписана Конвенция о торговле, мореплавании и рыбных промыслах между Россией и Великобританией. В 1867 году был подписан российско-американский договор об уступке российских владений США, известный еще как Договор о передаче США Русской Аляски. Согласно договору устанавливалась граница между двумя государствами. Линия разграничения между двумя странами проходила по меридиану, проходящего через

**ЖИЛЬЦОВ С.С.,
доктор
политических наук,
профессор кафедры
политических наук
Российского
университета
дружбы народов
(РУДН)**

крайние точки Северного побережья арктических стран, который служил боковой границей сектора. Основанием сектора служило арктическое побережье. Вершиной каждого сектора являлся Северный полюс. Этот принцип отражал существующие столетиями представления о необходимости контроля над пространством. Опираясь на устоявшиеся взгляды, арктические страны на первый план выдвигали военно-политические, экономические и транспортные факторы, связанные с доступом к прибрежным районам арктических морей и находящимися на них ресурсами.

До начала XX века арктические страны (Россия, США, Канада, Норвегия и Дания) осваивали только побережье Северного Ледовитого океана, не заявляя прав на его поверхность и, тем более, дно. В итоге границы арктических пространств не были четко определены, а вопрос их международно-правового оформления не стоял на повестке дня.

Секторальный принцип последовательно отстаивала Канада. В 1909 году Канада стала первой из арктических стран, которая законодательно закрепила за собой территорию от побережья до Северного полюса¹. Правительство Канады официально объявило своей собственностью все земли и острова, как открытые, так и могущие быть открытыми в последствии, лежащие к западу от Гренландии, между Канадой и Северным полюсом².

Первоначально США, вслед за канадцами, признавали секторальный принцип раздела арктических пространств³. Подразумевалось право владения только землями (островами и архипелагами), но не водами и дном. Однако под влиянием военно-политических факторов, США стали менять свою позицию, постепенно отходя от секторальной концепции. В 1924 году США заявили о своих правах на Арктику, отметив, что полюс является подводным продолжением Аляски. В США отмечали, что не могут допустить, чтобы огромная неисследованная территория попала под контроль другой державы⁴.

Российская империя, в последствии СССР, а затем и Россия последовательно отстаивали свои права на арктические пространства, придерживаясь секторального принципа раздела арктических пространств. 4 сентября 1916 года МИД Российской империи направил правительствам союзных и дружественных стран ноту, в которой, в частности, говорилось о принадлежности России всех открытых земель и островов, расположенных к се-

веру от Сибирского континентального плоскогорья. В сентябре 1918 года российское правительство вновь разослало ноту-депешу, в которой сообщало, что частью России являются острова Генриетты, Жаннетты, Беннетта, Геральд, Уединения, Новосибирские, Врангеля, Новая Земля, Колгуев, Вайгач и другие. Это стало официальной заявкой российских властей на арктический сектор, в «виду того, что их принадлежность к территориям Империи является общепризнанной в течении столетий»⁵. Общая площадь полярных владений СССР в секторе составила 5,8 млн. км².

Норвегия не определяет в своем законодательстве арктические территории. При этом, при подписании в июне 1997 года министрами по окружающей среде арктических государств «Руководства по проведению морских работ по нефти и газу в Арктике» Норвегия определила, что ее арктическую территорию образуют районы Норвежского моря севернее 65⁰ с.ш., а площадь полярных владений составляет 746 тыс. км².

Дания включает в свою арктическую область Гренландию и Фарерские острова. Распространение суверенитета Дании на Гренландию было закреплено решением Постоянной палаты международного правосудия в 1933 году. Площадь полярных владений Дании составляет 372 тыс. км².

Арктический шельф привлекает внимание

В середине XX века, с развитием техники и технологий добычи углеводородного сырья, континентальный шельф начал привлекать повышенное внимание многих стран мира. Известно послание президента США Г. Трумэна №2667, обнародованное 28 сентября 1945 года. В нем декларировалось, что естественные богатства поверхности и недр континентального шельфа, находятся под водами открытого моря, но прилегающие к берегам США, а потому принадлежат США и подчиняются юрисдикции и контролю со стороны американских властей.

Канада не раз предъявила свои права на арктические воды и Северный полюс. Международный суд принял решение, что полюс может отойти к ней, если никто в течении ста лет не докажет на него свои права. С целью защиты своих интересов Канада пошла на расширение территориальных вод до 12 миль, что перекрывало проходы через канадский арктический архипелаг. Кроме этого, Канада приняла Закон о загрязнении арктических вод, который позволял ей отстаивать свои претензии на арктические пространства.

В 1958 году в Женеве была принята **Конвенция ООН о континентальном шельфе**, которая определила универсальные правила его разграничения. Статья 1 Конвенции говорила о том, что понятие континентальный шельф применяется к «поверхности и недрам морского дна подводных районов, примыкающих к берегу, но находящихся вне зоны территориального моря, до глубины 200 метров, или, за этим пределом, до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку естественных богатств этих районов». В соответствии с данным документом, континентальный шельф заканчивается там, где глубина вод не позволяет разрабатывать природные ресурсы. Это означает, что страна не должна представлять в предусмотренную конвенцией Комиссию ООН по границам континентального шельфа какие-либо данные для обоснования прав на континентальный шельф за 200-мильным пределом.

Конвенция содержала ясное указание на право прибрежных государств «создавать сооружения на их континентальном шельфе для использования морских природных ресурсов, а также создавать зоны безопасности вокруг этих сооружений с целью обеспечить их защиту».

Новый этап раздела Арктики

Новый этап в развитии Арктики, определении международно-правового статуса арктических пространств или другими словами, нового пересмотра границ, начался после принятия в 1982 году **Конвенции ООН по морскому праву**, вступившей в силу 1994 году⁶.

Конвенция подтвердила абсолютный суверенитет прибрежного государства на 12-мильную зону территориальных вод и установила, что государство имеет единоличное суверенное право распоряжаться континентальным шельфом на всем его протяжении. За пределами территориальных вод (12 морских миль) допускается установление исключительной экономической зоны шириной до 200 морских миль. В ее пределах прибрежное государство осуществляет свои права и юрисдикцию в отношении рыболовства и использования природных ресурсов. При этом морская акватория в пределах 200-мильной зоны оставалась открытой для мореплавания и рыболовства.

Конвенция определила, что исключительная экономическая зона (200 морских миль) не входит в состав государственной территории. В своей экономической зоне государство имеет преимущественное право на добычу полезных ископаемых.

Остальные недра находятся в общем пользовании. За пределами экономических и юридических зон прибрежных государств, утвержден международный район морского дна, ресурсы которого объявлены «общим наследием человечества».

В документе было определено, что исключительная экономическая зона может быть расширена еще на 150 морских миль, если страна сможет доказать, что арктический шельф является продолжением ее территории. В этом случае граница континентального шельфа должна устанавливаться на основе решения Комиссии ООН по границам континентального шельфа. В итоге Конвенция 1982 года ограничила территориальные претензии арктических государств 350 морскими милями, но лишь в том случае, если континентальный шельф простирается за 200-мильную зону. Таким образом, Конвенция 1982 года, установив ширину территориальных вод и исключительную экономическую зону, зафиксировала пределы территориальных притязаний арктических государств.

Во многих работах, посвященных международно-правовому статусу Арктики, отмечается, что после принятия Конвенции 1982 года в отношении арктических пространств предлагалось применять два принципа. Один из них – это секторальный принцип, который предполагал, что каждому государству принадлежит сектор Северного Ледовитого океана, с вершиной на Северном полюсе. Он позволяет арктическим странам претендовать на особые условия в Арктике, тем самым, исключив из международного права районы, которые имеют для арктических стран особое значение. Второй принцип – конвенционный, на основе Конвенции ООН 1982 года. В этом случае каждое из арктических государств «получало» в свое распоряжение континентальный шельф.

Конвенционный принцип опирался на международный документ – Конвенцию 1982 года, в то время как секторальный подход отражал исторически сложившиеся подходы некоторых арктических государств, но не имел законодательной базы.

Важным моментом является тот факт, что при принятии Конвенции 1982 года ни одно из арктических государств не заявило о необходимости выработки специальных международно-правовых положений, которые бы зафиксировали особый правовой статус арктических пространств. Соответственно, эта обычная норма не нашла подтверждения в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года.

Секторальный подход не получил своего последующего закрепления в международно-правовых договорах. Анализ Конвенции ООН по морскому праву 1982 года и иных международно-правовых актов не позволяет сделать вывод о том, что правовой режим морских пространств Арктики должен решаться на основе секторального принципа, который не вызвал каких-либо возражений в момент его применения. В итоге де-факто он был принят. Этого фактического признания было достаточно до тех пор, пока с развитием науки и техники проблема разработки ресурсов Арктики из области фантастики и легендарных открытий не перешла в практическую сферу.

Борьба за углеводороды Арктики

Конвенция регулирует режим использования и охраны морского дна. Однако в данном документе не нашла своего отражения специфика операций с углеводородами, а также вопросы недропользования в районе Северного Ледовитого океана. Поэтому арктическим странам еще предстоит урегулировать права недропользования.

Целью секторального разделения Арктики было стремление отдельных арктических государств, в частности, России, исключить из действия общих установлений международного права районы, географические и климатические особенности которых делают их особо значимыми для этих государств⁷. Этой точки зрения придерживаются многие юристы-международники, которые считают, что Северный Ледовитый океан представляет собой специфический случай с уникальными особенностями с точки зрения правового регулирования. В тоже время, Россия и Канада не издали ни одного законодательного акта, провозглашающего какие-либо не предусмотренные международным правом особые права на морские пространства, находящиеся за пределами действия суверенитета⁸.

Принятие Конвенции ООН по морскому праву 1982 года и появление новых данных о запасах углеводородного сырья на шельфе арктических морей подстегнуло устремления стран региона к продвижению таких принципов определения международно-правового статуса Арктики, которые бы обеспечивали беспрепятственный доступ к месторождениям нефти и газа⁹.

Среди арктических стран нет единого подхода к определению международно-правового статуса арктических пространств. Одни страны выступают за применение международно-правовых норм,

которые определяют режим открытого моря. Другие настаивают на выработке международно-правовых норм, применительно исключительно к Арктике. Третий подход основывается на интернационализации Арктики, но за пределами 200-мильной исключительной экономической зоны.

В мае 2008 года в Гренландии в городе Илулиссате на конференции министров иностранных дел стран региона («Арктическая пятерка», куда входят Россия, США, Канада, Дания, Норвегия) была принята Илулиссатская декларация в которой отмечалось, что страны арктического региона не видят необходимости в новом режиме управления Северным Ледовитым океаном и будут сотрудничать на основе существующих норм международного права, прежде всего, опираясь на Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года. В декларации также подчеркивалось, что международное право создает основу для борьбы с вызовами в Арктике¹⁰. Тем самым, арктические страны вновь подтвердили тот факт, что правовой режим арктических пространств определяется Конвенцией 1982 года. Таким образом, можно констатировать, что в Арктике действует общее международное право, основным источником которого применительно к морским пространствам является Конвенция ООН по морскому праву 1982 года. Кроме того, подача Россией заявки на определение пространственных пределов континентального шельфа и его внешней границы в Северном Ледовитом океане также подтверждает необходимость соблюдения Конвенции¹¹.

Заключение

Тон переговорам арктических стран по вопросу международно-правового статуса Арктики задают дискуссии о сроках освоения нефти газа на шельфе арктических морей. При этом, как правило, отмечается, что эффективное освоение арктических месторождений невозможно без четкого обозначения внешней границы шельфа. Подобная постановка вопроса указывает на техническую неготовность большинства стран к разработке арктических месторождений¹². В этом плане, соглашаясь с необходимостью определения границ арктических пространств, необходимо понимать, что этот процесс будет длительным и затратным¹³.

К концу 2014 года Комиссия ООН по границам континентального шельфа должна получить заявки на владение различными районами Арктики от России, Канады и Дании. На основе глубоководного бурения морского дна и получения образцов

грунта эти страны будут пытаться доказать, что районы, богатые углеводородными ресурсами, являются продолжением их континентального шельфа, а следовательно по праву принадлежат им. Соответственно, перспективы определения международно-правового статуса Арктики будут

находиться под мощным прессингом соперничества за обеспечение надежного доступа к месторождениям нефти и газа, расположенных в регионе, а успех разрешения спорных вопросов будет во многом определяться дальнейшей динамикой международного сотрудничества¹⁴.

ССЫЛКИ:

¹ Саваськов П.В. Правовой режим Арктики / Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. Ред. А.В. Загорский. – М.: ИМЭМО РАН. – 2011. – С. 28.

² Ковалев А.А. Международно-правовой режим Арктики и интересы России // Индекс безопасности, 2009. – №3-4. – Т.15. – С. 120.

³ Терентьев С.А. Арктика и Антарктика. М. Книговек. 2011. – С. 392.

⁴ Барсегов Ю.Г. Статус Арктики и интересы России / Арктика: интересы России и международные условия их реализации. М. 2002. – Наука. – С. 23-38.

⁵ Зонн И.С., Жильцов С.С. Нефтяная матрица Севера. / НГ-Энергия. – 2008. – 9 декабря.

⁶ В 1996 году Конвенцию ратифицировала Норвегия, в 1997 году – Россия, в 2003 году – Канада, в 2004 году – Дания.

⁷ Вылегжанин А.Н. Правовой режим Арктики // Международное право / Отв. ред. А.Н. Вылегжанин. М. Юрайт. – 2009. – С. 181-192.

⁸ Саваськов П.В. Указ. Соч. С. 34.

⁹ Храмухин А.А. Основные проблемы Российской Арктики / Арктика и Север, 2013. – №13. С. 64-70.

¹⁰ Борджерсон С. Грядущий бум в Арктике / Россия в глобальной политике, 2013. – Т. 11. – №4. – Июнь-август. – С. 156-170.

¹¹ Саваськов П.В. Указ. Соч. С. 38.

¹² Лукин Ю.Ф. Виртуальная реальность мягкой силы в Арктике / Арктика и Север. 2014. – №14. – С. 158-183.

¹³ Зонн И.С., Жильцов С.С. Арктическая гонка: захватить и разбудить. – М. Восточная книга, 2013. – 264 с.

¹⁴ Чилингаров А.Н. Россия и Арктика: некоторые современные проблемы / Арктические ведомости, 2013. – №3(7). – С. 11-16.

Zhiltsov S.S. The international legal status of the Arctic: results and prospects / Peoples' Friendship University of Russia.

The article deals with one of the most pressing and controversial issues of modern development in the Arctic: the settlement of its international legal status. Over the past decades the Arctic countries have made considerable success in this matter. The discussions on determining of the international legal status of the Arctic spaces are taking place against the background of growing geopolitical rivalry and struggle for control over the hydrocarbon potential of the Arctic.

Keywords: Arctic, legal status, the Arctic countries.

Жильцов С.С. Міжнародно-правовий статус Арктики: підсумки і перспективи / Російський університет дружби народів (РУДН).

Стаття присвячена одній з найбільш гострих і суперечливих проблем сучасного розвитку Арктики: врегулюванню її міжнародно-правового статусу. За минулі десятиліття арктичні країни досягли в цьому питанні значних успіхів. Дискусії про визначення міжнародно-правового статусу арктичних просторів проходять на тлі зростаючого геополітичного суперництва і боротьби за контроль над вуглеводневим потенціалом Арктики.

Ключові слова: Арктика, правовий статус, арктичні країни.

Стаття надійшла до редколегії 07.04.2014

Прийнята до друку 25.04.2014