

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Данилов А.П.

ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УСТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАНИЦ В АРКТИКЕ

Аннотация: Предметом исследования являются международные правовые нормы, которые применялись при определении границ арктического региона с начала 20 века по настоящее время. В статье исследуются и сравниваются две юридические концепции разделения арктических территорий – медианная и секторальная. Обе концепции имели своих приверженцев, чьи доводы рассматриваются в данной статье. В настоящее время медианная и секторальная концепции отошли на второй план и большинство приарктических стран придерживаются юридических правил, которые закреплены в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. Автор статьи использует сравнительный метод при исследовании развития правового статуса арктического региона. Сравняются юридические концепции разделения арктической территории, а так же отечественный и зарубежные подходы к определению границ региона. Актуальность данного исследования заключается в том, что в настоящее время нет общепризнанных и единых юридических норм разделения арктических территорий, что может привести к столкновению разных подходов при определении государственных границ в регионе. В статье делается вывод о том, что арктическим странам необходимо прийти к общему пониманию правил разделения арктических пространств для мирного определения границ в будущем.

Ключевые слова: Арктика, Россия, право, граница, минеральные ресурсы, Северный морской путь, СССР, законодательство, Континентальный шельф, ООН.

Abstract: The subject of this research is the international legal norms that were used in determining the boundaries of the Arctic region since the beginning of the 20th century until present day. The article examines and compares two juridical concepts of division of the Arctic territories – median and sectoral. Both concepts had their supporters, opinions of which are being reviewed in this article. Currently, the median and sectoral concepts have both become secondary, and majority of the Arctic countries adhere to the legal rules provided by the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982. The author compares the juridical concepts of delimitation of the Arctic territories, as well as Russian and foreign approaches towards determination of the boundaries of the region. The conclusion is made that the Arctic states need to come to a mutual understanding on the rules of delineation of the Arctic space for a peaceful demarcation of the boundaries in the future.

Keywords: Continental shelf, Legislation, USSR, Northern Sea Route, Mineral resources, Border, Law, Russia, Arctic, United Nations.

Авторы учебника «Международное публичное право» под редакцией К.А. Бекашева писали, что юридический статус арктического региона формировался в течение исчисляемого столетиями периода времени по мере того, как человек, преодолевая невероятные трудности, все дальше проникал на Север для добычи необходимых ему живых и неживых природных ресурсов, в поисках новых земель, для создания оборонительных форпостов или открытия оптимальных сухопутных и морских торговых коммуникаций. Этот процесс проходил под воздействием таких серьезных факторов, как удаленность Арктики от центров ци-

вилизации и господствующие здесь крайне неблагоприятные для жизнедеятельности климатические условия, затрудняющие саму возможность пребывания в этих местах людей, использования транспортных средств, осуществления любых изыскательских и эксплуатационных мероприятий. [1] Тенденция установления суверенитета над арктическими территориями начала появляться в начале XX века, как реакция на развитие региона и увеличение экономической активности в нем. Суровые климатические условия, которые осложняют исследование и деятельность в регионе, способствовали тому, что некоторые ученые стали разрабатывать

такие юридические концепции присоединения новых территорий, которые не требовали бы физического присутствия государства (будь то ее представители или инфраструктура) на этой территории.[2] В результате и возникли основные концепции разделения арктических территорий – медианная и секторальная – из которых наибольший интерес исследователей (в том числе советских и российских) вызывает вторая. Советские ученые, пожалуй, больше остальных способствовали формированию секторальной концепции.

Сухопутные пространства входят в состав государственной территории, то есть они находятся под суверенитетом соответствующего арктического государства. В связи с этим какие-либо правовые проблемы относительно статуса сухопутных арктических территорий не возникают. В сущности, правовые проблемы принадлежности тех или иных сухопутных территорий почти полностью решены, и межгосударственные споры могут возникать относительно незначительных территорий, в частности, небольших островов.[3, с.27] Однако специальные внутрисекторальные нормативные акты, конкретизирующие рамки пространственной сферы действия и объем властных функций приарктических стран на таких территориях, были приняты лишь Канадой и СССР.[3]

Первой из приарктических стран, сделавшей шаг к законодательному закреплению своих притязаний на прилежащие к ее основной территории пространства Арктики, стала Канада. С 1904 г. на двух официальных канадских картах районы, располагающиеся между определенными меридианами западной долготы, стали обозначаться как владения этого государства (*Explorations in Northern Canada and Adjacent Portions of Greenland and Alaska* (1904) and *Atlas of Canada No.1, Territorial Divisions* (1906)). После этого 27 июня 1925 г. был принят Закон о северо-западных территориях, в соответствии с которым прилежащие к континентальной части Канады арктические земли и острова, а также соответствующая материковая территория объявлялись запретными для осуществления там иностранными государствами и их гражданами какой бы то ни было деятельности без особого на то разрешения со стороны компетентных канадских властей.

О своих неотъемлемых правах на сухопутные образования, расположенные в омывающих ее северное побережье водах Северного Ледовитого океана, Россия впервые четко заявила в адресованной правительствам союзных по Антанте и дружественных ей держав в ноте-депеше от 20 сентября 1916 г. В этом дипломатическом документе от имени российского правительства

сообщалось о включении в состав территории России открытых экспедициями капитана Вилькицкого в 1913–1914 гг. земель и островов к северу от полуострова Таймыр и острова Беннета – земли императора Николая II, острова цесаревича Алексея и ряда других (сейчас Северная Земля и Новосибирские острова). В ноте указывалось также на то, что неотъемлемой частью Российской империи являются уже известные к тому времени острова Северного Ледовитого океана, составляющие продолжение к северу континентального пространства Сибири и расположенные вблизи европейского побережья страны, ввиду того, что их принадлежность к ее территории общепризнанна в течение столетий. В 1922 г. премьер-министр Канады М.Кинг сделал заявление о принадлежности Канаде острова Врангеля, но правительство СССР опротестовало это заявление со ссылкой на ноту МИД России о принадлежности острова Врангеля Российской империи, направленную всем государствам в 1916 г., на которую не последовало возражений. В 1924 г. на острове был установлен советский флаг.[4]

Согласно Постановлению Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «территорией Союза ССР являются все как открытые, так и могущие быть открытыми в дальнейшем земли и острова, не составляющие к моменту опубликования настоящего постановления признанной Правительством Союза ССР территории каких-либо иностранных государств, расположенные в Северном Ледовитом океане к северу от побережья Союза ССР до Северного полюса в пределах между меридианом 32°04'35» восточной долготы от Гринвича, проходящим по восточной стороне Вайда-губы через триангуляционный знак на мысу Кекурском, и меридианом 168°49'30» западной долготы от Гринвича, проходящим по середине пролива, разделяющего острова Ратманова и Крузенштерна группы островов Диомиды в Беринговом проливе». В это установление были внесены коррективы в 1935 г., когда СССР присоединился к Договору о Шпицбергене 1920 г. и заявил о признании принадлежащими Норвегии расположенных в Баренцевом море островов, лежащих между меридианами 32° и 35° восточной долготы. В 1979 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР граница, разделяющая континенты Азию и Америку, была передвинута к западу до меридиана 168°58'49,4» западной долготы.

Как следует из приведенного постановления, оно относилось лишь к островам и землям, но не к морским пространствам. Правда, некоторые советские ученые уже в то время полагали, что постановление

распространяется и на морские пространства. Так, Е.А. Коровин отмечал, что «по мысли законодателя понятие «земли и острова» обнимает собою и ледяные глыбы и омывающие их воды, ибо в противном случае пришлось бы считать прилегающий к СССР полярный сектор открытым морем, со всеми вытекающими отсюда последствиями».[5] В. Л. Лахтин считал, что неподвижный ледяной покров должен приравниваться к сухопутной территории, то есть попадать под суверенитет государства. Подвижный лед и свободные ото льда морские пространства должны находиться под ограниченным суверенитетом северного государства. Суверенитет каждого государства должен так же распространяться на воздушное пространство всего сектора района тяготения арктического государства, писал Лахтин [6], ссылаясь на профессора Л. Л. Брейтфуса. [7] Такая интерпретация Советского постановления Лахтиным была достаточно вольной, однако она стала отправной точкой для многих других ученых при анализе правового режима Арктики.

В основе позиции ряда российских ученых, выступающих за применение секторального принципа при решении правовых вопросов, лежит утверждение о том, что еще в 1920-е гг. сложилась обычная норма международного права, предусматривающая распределение арктических пространств на секторы по принципу тяготения их к побережьям приполярных государств. Этой обычной нормой также устанавливается, что сектор находится под юрисдикцией арктического государства, а на острова и земли, находящиеся в этом секторе, распространяется суверенитет соответствующих государств. Сторонники данного подхода не приводят в доказательство существования такой обычной нормы какие-либо примеры из практики государств. В сущности, только Канада и Россия придерживаются секторального принципа в отношении, прежде всего островов и земель, расположенных в соответствующих арктических секторах. Практика двух государств может привести к возникновению обычной нормы общего международного права, если она будет признана всеми или почти всеми государствами.[8, с. 31]

Б.М. Клименко в 1987 году писал, что только острова и архипелаги принадлежали территории арктического государства, а морские территории определяются нормами морского права. Однако В.Н. Кулебякин в 1988 году писал, что арктические государства обладали суверенитетом в своем секторе как над сухопутными территориями так и над водными. По схожему мнению И.Н. Барцица, «Северный Ледовитый океан в своей значительной части представляет ледяную поверх-

ность, а посему может рассматриваться как особый вид государственной территории 5 прилегающих стран мира, которые и разделили океан на полярные сектора, а все земли и острова, а также ледяные поверхности, находящиеся в пределах полярного сектора той или иной страны, входят в состав государственной территории.» [8]

Таким образом, советские ученые принимали секторальную концепцию разделения арктических пространств, но их мнения разделились относительно того, попадают ли под суверенитет государства только острова и земли или также и морские и ледовые территории между ними.

После подписания Советским Союзом Конвенции ООН по морскому праву в 1982 году и в период перестройки, позиции советских ученых стали меняться и больше соответствовать общепризнанным нормам международного права, а в некоторых учебниках 90-х годов по морскому праву секторальная концепция даже не описывалась. [2]

Нет единого мнения относительно секторальной концепции и среди иностранных ученых. Французский юрист-международник П. Фушиль считал, что арктические территории должны быть разделены между всеми странами мира, а не только между приарктическими странами. Американский юрист Д. Миллер высказывал мнение, что секторальное разделение арктических территорий между приарктическими странами может быть очень удобным. Секторальный принцип разделения не может быть легальным способом, отмечали такие ученые как Г. Смедаль и М. Мутон. Против секторальной концепции выступал и известный канадский юрист-международник Д. Фаранд. [2]

В последние годы в отечественной науке все чаще высказывается мнение, что к арктическим морским пространствам применяются, прежде всего, нормы Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. При этом Г.Г. Шинкарецкая полагает, что первым в отечественной науке, кто ясно заявил о применимости принципов и норм «международного права в полной мере к морским пространствам Советской Арктики, был А.Л. Колодкин». [9] Однако еще в справочнике «Международное морское право», изданном в 1985 г. и предназначенном для советских военно-морских офицеров, указывалось: «Правовой режим морских пространств в пределах полярных секторов должен определяться на основе норм международного морского права и с учетом той специфики, которая присуща только этой части Мирового океана». Эта специфика заключается в том, отмечают авторы справочника,

что III Конференция ООН по морскому праву приняла во внимание особый характер Северного Ледовитого океана и признала право прибрежных государств принимать специальные меры по предотвращению загрязнения морской среды. [9]

Важно отметить, что в отличие от взглядов советских и иностранных ученых, государственная практика СССР была достаточно постоянной. Советский Союз никогда официально не претендовал на арктические воды за пределами своей национальной юрисдикции. На изданных в СССР географических картах секторальная линия отличалась по своей конфигурации от линии государственных границ [9], американские военные корабли не раз входили в морские территории арктического сектора СССР, и наконец, Советский Союз много раз организовывал полярные экспедиции, участники которых дрейфовали по всему Ледовитому океану, заходя в арктические секторы разных приарктических государств. [2]

Кроме того, судя по нормативным актам СССР и России наша страна никогда не рассматривала арктические морские пространства за пределами действия суверенитета в качестве своей территории. В России приняты законы «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» 1998 г., «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» 1998 г. и «О континентальном шельфе Российской Федерации» 1995 г. Законы об исключительной экономической зоне и континентальном шельфе не содержат каких-либо специальных положений, относящихся к арктическим морским пространствам, то есть к пространствам Северного Ледовитого океана, пишет П.В. Саваськов.

Таким образом, был установлен такой режим арктических морских пространств, который полно-

стью соответствует действующему международному праву. Поэтому правовой режим арктических морских пространств следует в первую очередь рассматривать в свете общего международного права, основным источником которого применительно к морским пространствам является Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Более того в 2008 г. представителями пяти арктических государств, России, Канады, Дании, Норвегии и США, была принята Илулиссатская декларация, в которой, в частности, указывается, что общее международное право предусматривает необходимую основу для реагирования на вызовы, с которыми государства сталкиваются в Арктике – от защиты морской среды до свободы судоходства – и что, следовательно, нет необходимости в разработке «нового всеобъемлющего правового режима для Арктического океана». Иными словами, арктические государства признают, что правовой режим арктических морских пространств определяется Конвенцией 1982 г., другими международными договорами и международно-правовыми обычными нормами. [10] Другим доказательством того, что Россия руководствуется Конвенцией ООН 1982 года, является тот факт, что страна подавала в 2001 году и опять собирается подать в 2015 году заявку в специальную Комиссию ООН по определению границ континентального шельфа, которая руководствуется правилами, описанными в Конвенции. Кроме того, в подписанном в 2010 году договоре о разделении территорий Баренцева моря между Россией и Норвегией, стороны ссылались на указанную Конвенцию. Таким образом, Россия полностью признала правомерность разделения арктических территорий согласно нормам Конвенции ООН по морскому праву 1982 года и должна следовать им.

Библиография:

1. Международное публичное право : учеб. / Л. П. Ануфриева, М43 Д. К. Бекашев, К. А. Бекашев, В. В. Устинов [и др.]; отв. ред. К. А. Бекашев. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – С.467.
2. Timtchenko L. The Russian Arctic Sectoral Concept: Past And Present // Arctic. Vol 50, # 1, March 1997, p.30. URL: <http://pubs.aina.ucalgary.ca/arctic/Arctic50-1-29.pdf> (дата обращения: 03.08.2013)
3. Саваськов П.В. Правовой режим Арктики // Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. – А.В. Загорский. – М.:ИМЭМО РАН, 2011. – С 27.
4. Барциц И. Российский арктический сектор: правовой статус // Обозреватель. URL: http://www.rau.su/observer/N12_00/12_15.htm (дата обращения: 04.08.2013)
5. Коровин Е.А. Проблема воздушной оккупации в связи с правом на полярные пространства // Вопросы воздушного права. Вып.1. 1927. С. 110.
6. Лахтин В. Л. Права на северные полярные пространства. Литиздат Народного Комиссариата по иностранным делам, 1928. 48 с.
7. Брейтфус Л.Л. О разграничении северной полярной области // Морской сборник. 1927. № 1.
8. Саваськов П.В. Правовой режим Арктики // Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. – А.В. Загорский. – М.:ИМЭМО РАН, 2011. – С 31.
9. Саваськов П.В. Правовой режим Арктики // Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. – А.В. Загорский. – М.:ИМЭМО РАН, 2011. – С 33.

10. Саваськов П.В. Правовой режим Арктики // Арктика: зона мира и сотрудничества / Отв. ред. – А.В. Загорский. – М.:ИМЭМО РАН, 2011. – С 34.
11. Карякин В.В. Природные ресурсы Арктики – источник конфликтности и вызов региональной стабильности // Тренды и управление. – 2014. – 3. – С. 209 – 221. DOI: 10.7256/2307-9118.2014.3.12743.

References (transliterated):

1. Timtchenko L. The Russian Arctic Sectoral Concept: Past And Present // Arctic. Vol 50, # 1, March 1997, p.30. URL: <http://pubs.aina.ucalgary.ca/arctic/Arctic50-1-29.pdf> (data obrashcheniya: 03.08.2013)
2. Savas'kov P.V. Pravovoi rezhim Arktiki // Arktika: zona mira i sotrudnichestva / Otv. red. – A.V. Zagorskii. – М.:ИМЭМО РАН, 2011. – С 27.
3. Bartsits I. Rossiiskii arkticheskii sektor: pravovoi status // Obozrevatel'. URL: http://www.rau.su/observer/N12_00/12_15.htm (data obrashcheniya: 04.08.2013)
4. Korovin E.A. Problema vozduшной okkupatsii v svyazi s pravom na polyarnye prostranstva // Voprosy vozduшного prava. Вып.1. 1927. S. 110.
5. Lakhtin V. L. Prava na severnye polyarnye prostranstva. Litizdat Narodnogo Komissariata po inostrannym delam, 1928. 48 с.
6. Breitfus L.L. O razgranichenii severnoi polyarnoi oblasti // Morskoi sbornik. 1927. № 1.
7. Savas'kov P.V. Pravovoi rezhim Arktiki // Arktika: zona mira i sotrudnichestva / Otv. red. – A.V. Zagorskii. – М.:ИМЭМО РАН, 2011. – С 31.
8. Savas'kov P.V. Pravovoi rezhim Arktiki // Arktika: zona mira i sotrudnichestva / Otv. red. – A.V. Zagorskii. – М.:ИМЭМО РАН, 2011. – С 33.
9. Savas'kov P.V. Pravovoi rezhim Arktiki // Arktika: zona mira i sotrudnichestva / Otv. red. – A.V. Zagorskii. – М.:ИМЭМО РАН, 2011. – С 34.
10. Karyakin V.V. Prirodnye resursy Arktiki – istochnik konfliktogennosti i vyzov regional'noi stabil'nosti // Trendy i upravlenie. – 2014. – 3. – С. 209 – 221. DOI: 10.7256/2307-9118.2014.3.12743.