

АРКТИКА КАК «GLOBAL COMMONS»?*

Ключевые слова: Арктика, Антарктика, концепция Общего наследия человечества, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Илулиссатская декларация, международный обычай, закрытые и полужакрытые моря

Аннотация: Рост заинтересованности внерегиональных стран в освоении пространств и ресурсов Северного Ледовитого океана сопровождается стремлением закрепить за Арктикой статус морского района, максимально открытого для всех государств мирового сообщества. Среди таких проектов особо выделяются предложения заключить отдельное международное соглашение по Арктике, подобное Договору об Антарктике 1959 г., а также распространить на весь этот регион статус Общего наследия человечества. Эти инициативы, предусматривающие максимальную интернационализацию Арктики, слабо согласуются с нормами современного международного морского права и справедливо не находят поддержки среди большинства арктических государств. Позиция последних основана на том, что Северный Ледовитый океан имеет целый ряд отличий, которые обуславливают необходимость развития регионального уровня сотрудничества.

Keywords: Arctic, Antarctic, the concept of Common Heritage of Mankind, the 1982 United Nations Law of the Sea Convention, Ilulissat Declaration, international custom, enclosed and semi-enclosed seas

Abstract: The non-regional countries' growing interest in the Arctic Ocean's spaces and resources development is accompanied by their desire to consolidate the Arctic sea area status as the most open one to all countries. Among such projects the proposal to conclude a separate international agreement on the Arctic, like the 1959 Antarctic Treaty, stands out, much as the suggestion to extend the "Common heritage of mankind" status to the entire region. These initiatives to maximize the Arctic's internationalization hardly conform to the modern international law of the sea norms and logically do not find any support among the majority of Arctic states. Their position is based on the fact that the Arctic Ocean has a number of specifics that demand prioritizing the regional level of cooperation.

* Статья подготовлена в рамках проекта РГНФ №14-07-00050 «Формирование институтов и принципов наднационального управления в мировой политике: концепции и деятельность».

I.

После распада Советского Союза интерес государств к арктическому региону усиливается из года в год. Открытие советской Арктики, начавшееся после известной речи М.С.Горбачева 1987 г. в Мурманске,¹ ознаменовалось активным развитием сотрудничества преимущественно между арктическими (СССР/Россия, США, Канада, Дания, Норвегия) и приарктическими (Финляндия, Швеция, Исландия) странами, часть территории которых расположена за Полярным кругом.

В 1996 г. они создали Арктический Совет (АС) – ведущий межправительственный форум, содействующий сотрудничеству, координации и взаимодействию между арктическими государствами, коренными общинами и остальными жителями Арктики по общеарктическим вопросам и, в частности, по проблемам устойчивого развития и защиты окружающей среды.²

Постепенно статус наблюдателей в Совете получили и неарктические государства: Франция, ФРГ, Нидерланды, Польша, Испания, Соединённое Королевство, Китай, Италия, Япония, Республика Корея, Сингапур, Индия. Сегодня их ряды желают пополнить даже такие далекие от Арктики государства, как, например, Монголия, обладающая значительным торговым флотом под так называемым удобным флагом, а также Турция и Бразилия. Членства в организации активно добивается такая наднациональная структура, как Европейский Союз, хотя несколько стран-членов ЕС уже представляют интересы ЕС в рамках Арктического Совета. Некоторые постоянные члены Арктического Совета, включая Канаду и США, не склонны на 100% поддерживать это желание ЕС. Следует также иметь в виду, что многие внерегиональные государства являются участниками целого ряда договоров и соглашений, а также различного рода организаций и форумов, которые занимаются арктической проблематикой. Так, например, среди участников Договора 1920 г. по Шпицбергену фигурируют такие страны, как Афганистан, Албания, Аргентина, Австралия, Австрия, Бельгия, Болгария, Чили, Китай, Чехия, Доминиканская Республика, Египет, Эстония, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Индия, Ирландия, Италия, Япония, Монако, Новая Зеландия, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Саудовская Аравия, Сербия, Испания, Швейцария, Великобритания и Венесуэла.

Членами Международного Арктического научного комитета³ являются Китай, Франция, Германия, Италия, Япония, Южная Корея, Нидерланды, Великобритания. В Совет Баренцева/Евроарктического региона, учреждённый в качестве форума регионального сотрудничества в 1993 г., на правах постоянных членов вошли Дания, Исландия, Норвегия, Россия, Финляндия и Швеция, а статус наблюдателей имеют Великобритания, Германия, Италия, Канада, Нидерланды, Польша, Франция, США и Япония. Среди участников названной структуры – Форум операторов арктических исследований.⁴ В последнем, помимо приарктических государств, состоят Австрия, Китай, Чехия, Франция, Германия, Италия, Япония, Нидерланды, Польша, Республика Корея, Великобритания.

Таким образом, интерес к Арктике становится поистине глобальным – главным образом, в силу происходящих там климатических изменений, делающих ее более открытой для осуществления морехозяйственной деятельности (судоходство, рыболовство, разработка минеральных ресурсов).

II.

Большинство внерегиональных стран склонны полагать, что арктический регион постепенно будет становиться такой же частью мировой хозяйственной системы, как другие океаны – Атлантический, Индийский, Тихий. С их точки зрения, права всех государств по использованию пространств и ресурсов Арктики являются идентичными, а главный вопрос заключается лишь в том, кто и когда, в силу своих собственных экономических возможностей, сможет воспользоваться тем потенциалом, которыми располагает этот морской район.

Не секрет, что для ряда государств Юго-Восточной Азии выход на рынки западно- и восточно-европейских стран путем использования маршрута Северного морского пути (СМП) может стать залогом их продолжающегося экономического развития. Ряд стран рассматривает освоение водно-биологических ресурсов Арктики как надежный способ обеспечить необходимый уровень собственной продовольственной безопасности. Заинтересованность в разработке энергетических ресурсов, открытии новых источников их поставок характерна для большинства как развитых, так и развивающихся стран. Для некоторых из них освоение Арктики – стимул для развития портовых/перевалочных мощностей, судостроительного сектора, экспортного вектора интернет- и зеленых технологий. Все заинтересованные игроки связывают с Арктикой получение тех или иных выгод для собственного развития. Более того, участие в арктических делах – во многих случаях вопрос международного престижа и претензий на более высокий международный статус.

Принимая во внимание то обстоятельство, что интересы арктических и неарктических государств не всегда совпадают, а временами даже входят в противоречие друг к другу, урегулировать такие противоречия предлагалось путем заключения некоего соглашения по типу и подобию Договора об Антарктике 1959 г. 9 октября 2008 г. Европейский Парламент принял резолюцию по «Арктическому управлению».⁵ В ней содержится обращение к Европейской Комиссии относительно необходимости начала межгосударственных переговоров с целью принятия международного Договора по защите Арктики по примеру Договора об Антарктике, который охватывал бы, как минимум, центральную часть Северного Ледовитого океана. Цель инициативы – размыть эксклюзивный характер партнерства постоянных членов Арктического Совета, заменив его на более широкую платформу, где все другие заинтересованные страны могли бы иметь более привилегированный статус, нежели просто статус наблюдателя в рамках АС. Модель Договора об Антарктике⁶ в данном случае рассматривается как образец того, как участие различных стран делает режим управления более инклюзивным.⁷ Фактически

Арктику предлагается рассматривать как некий кондоминиум, т. е. всеобщее владение.

Договор 1959 г.⁸ действительно оказался первым примером режима по управлению международными пространствами. За ним последовал Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела (1966 г.),⁹ а также Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения (Договор по морскому дну, 1970 г.).¹⁰ В каждом из этих международных соглашений был сделан акцент на том, что оно направлено на учет интересов всего человечества.

Так, в Договоре 1959 г. говорилось о том, что «в *интересах всего человечества* Антарктика должна и впредь всегда использоваться исключительно в мирных целях и не должна стать ареной или предметом международных разногласий», а установление прочного фундамента для продолжения и развития научного сотрудничества «отвечает интересам науки и прогресса всего человечества». В Договоре 1966 г. было заявлено, что «признавая *общую заинтересованность всего человечества* в прогрессе исследования и использования космического пространства в мирных целях», «исследование и использование космического пространства, включая Луну и другие небесные тела, осуществляются на благо и в интересах всех стран, независимо от степени их экономического или научного развития, и являются *достоянием всего человечества*» (ст. 1). В Договоре 1970 г. признавалась общая «*заинтересованность человечества* в развитии исследования и использования дна морей и океанов в мирных целях».

III.

Общей характеристикой всех этих соглашений было также то, что в их рамках все три ядерные державы того времени (Великобритания, СССР и США) выразили совместную позицию, согласно которой интересам всего человечества отвечает то, чтобы такие международные пространства, как морское дно, космос и Антарктика, использовались исключительно в мирных целях.¹¹

Необходимо, однако, учитывать, что между Арктикой и Антарктикой совсем немного общего, а принципиальных различий, которые не позволяют отождествлять между собой эти полярные регионы, существенно больше.

К общим характеристикам можно отнести то, что Арктика и Антарктика – это полярные регионы с особыми климатическими условиями и высокой степенью экологической уязвимости, что в совокупности обуславливает особые требования, в том числе предъявляемые к области защиты морской среды и биоразнообразия, по осуществлению здесь тех или иных видов морехозяйственной деятельности. Это, в частности, касается мер по добыче и освоению живых ресурсов, а также судоходства. Так, в рамках Международной морской организации был разработан и в 2017 г. должен вступить в силу Полярный Кодекс, который вводит особые требования к судам, их оснащению и

экипажам, плавающим в полярных водах как Арктики, так и Антарктики. Добыча живых ресурсов в зоне действия Договора об Антарктике регулируется в рамках региональной организации – Комиссии по сохранению морских живых ресурсов Антарктики (АНТКОМ). В отношении Северного Ледовитого океана также высказывается идея о необходимости создания регионального режима регулирования вылова с целью пресечения так называемого ННН (незаконного, неконтролируемого, несообщаемого) вылова. Правда, этот проект, пользующийся полной поддержкой среди арктических государств, вызывает возражения и критику со стороны некоторых внерегиональных стран.

Отличий между двумя регионами гораздо больше.

Во-первых, Антарктика – это материк, окруженный океаном, а Арктика – морской регион, окруженный континентами.

Во-вторых, существует принципиальная разница в ледовых условиях. Если антарктический лед является сезонным, преимущественно годовалым, то арктический лед – многолетний и занимает значительную часть акватории Северного Ледовитого океана вне зависимости от сезона.

В-третьих, арктический континентальный шельф характеризуется предельно малыми глубинами и значительной протяженностью, а шельф Антарктики – один из самых глубоких на Земле, хотя и не отличается протяженностью.

В-четвертых, территории, омываемые водами Северного Ледовитого океана, исторически были заселены представителями так называемых коренных народов Севера, в то время как в Антарктике коренное население отсутствует.

В-пятых, в Арктике уже давно определены зоны суверенитета (внутренние воды, территориальное море, их дно и недра, а также воздушное пространство над ними) и юрисдикции (прилежащая зона, 200-мильная исключительная экономическая зона, континентальный шельф) арктических государств. Существующие различия касаются исключительно определения внешних границ и разграничения континентального шельфа, т. е. подводной окраины материка, за пределами 200-мильной зоны от исходных линий, и могли бы быть урегулированы в двухстороннем или же многостороннем порядке исключительно между арктическими странами, с учетом либо без учета рекомендаций Комиссии по границам континентального шельфа.

Иная ситуация складывается вокруг континентального шельфа Антарктиды. В 2004 г. Австралия, подавая заявку на расширение площади своего континентального шельфа, включила в нее претензии на морское дно, прилегающее к этому полярному матерiku.¹² Великобритания в своей заявке в Комиссию по границам континентального шельфа относительно о-ва Возрождения, оставила за собой право на подачу представления в отношении Антарктиды в любое удобное для нее время. Представление Аргентины включало в себя претензию на шельф Антарктиды. Правительство Чили в предварительных данных о своем континентальном шельфе учитывает так называемую чилийскую антарктическую территорию.¹³ При этом ст. 4 Договора об Антарктике 1959 г. не признает каких-либо претензий в отношении территорий, расположенных в зоне действия этого соглашения.

Соответственно, данные правопритязания вызывают законное противодействие со стороны других участников системы Договора об Антарктике.

В-шестых, в Арктике уже ведется разработка неживых (минеральных) ресурсов, а в отношении Антарктики такая деятельность запрещена Договором 1959 г.

В-седьмых, Арктика всегда имела и, вероятно, будет иметь важное военно-стратегическое значение. Через нее, например, проходят траектории полета межконтинентальных баллистических ракет. Именно поэтому ключевое внимание здесь уделяется развитию возможностей воздушно-космической обороны, включая развертывание ПРО США. Наличие подводного флота, регулярно патрулирующего арктические акватории, обуславливает необходимость ведения противолодочной деятельности. Именно поэтому все предложения по демилитаризации Арктики, в т. ч. создания в ее рамках зоны, свободной от ядерного оружия,¹⁴ не могли быть поддержаны со стороны большинства арктических государств, прежде всего России и США. В то же время Антарктика – не только полностью демилитаризованный, но и имеющий безъядерный статус регион.

В-восьмых, Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, заключенная в Канберре в 1980 г., стала «первопроходцем» в деле применения так называемого экосистемного подхода к сохранению морских природных ресурсов.¹⁵ Между тем, несмотря на признание в принципе необходимости применения экосистемного и предосторожного подходов в Арктике, ни в каких документах обязывающего характера не зафиксирована необходимость их применения. Конвенция ООН по морскому праву содержит лишь одну статью – 194 «Меры по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды», где указано, что «меры, принимаемые в соответствии с настоящей Частью, включают меры, необходимые для защиты и сохранения редких или уязвимых экосистем (*курсив мой* – Г.П.), а также естественной среды видов рыб и других форм морских организмов, запасы которых истощены, подвергаются угрозе или опасности».

Более того, экосистемный подход, основанный на рассмотрении любой экосистемы в ее целостности, т. е. без учета каких-либо разделяющих ее границ, включая государственные, полностью противоречит т. н. «зональному подходу», на котором построена вся Конвенция 1982 г. В Арктике, в отличие от Антарктики, существуют границы суверенитета и юрисдикции пяти арктических государств, которые не могут рассматриваться как менее значимые, чем границы той или иной арктической экосистемы.

В-девятых, правовой режим Антарктики целиком и полностью базируется на основе системы Договора 1959 г., в то время как в отношении Арктики применима широкая правовая база.

В Илулиссатской декларации, подписанной пятью арктическими государствами в мае 2008 г., было заявлено, что «в отношении Северного Ледовитого океана применяется обширная международная правовая база» и «именно, морское право предусматривает важные права и обязательства, касающиеся установления внешних границ континентального шельфа, защиты

морской среды, в том числе покрытых льдами районов, свободу судоходства, проведения морских научных исследований, а также других видов использования моря. Мы подтверждаем свою приверженность этой правовой базе и упорядоченному регулированию любых возможных пересекающихся претензий». ¹⁶ Далее фиксировался принцип, что «такая база обеспечивает прочную основу для ответственного управления пространствами этого Океана пятью прибрежными государствами и другими пользователями посредством ее реализации на национальном уровне и применения соответствующих положений». Именно поэтому, подчеркивалось в документе, нет никакой «необходимости в разработке нового всеобъемлющего международного правового режима для управления Северным Ледовитым океаном».

IV.

Отсутствие в тексте Илулиссатской декларации упоминания Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. как одного из ключевых международных соглашений в этой области в значительной степени связано с позицией США, до сих пор не ратифицировавших эту Конвенцию. Следует учитывать и то обстоятельство, что морское право – предельно широкая система и его нельзя сводить исключительно к вышеупомянутой Конвенции, даже несмотря на то, что ее значение как кодифицирующего документа весьма велико.

Международное морское право, являясь составной частью международного права, формируется из нескольких источников. Основные из них указаны в ст. 38 Статута Международного суда:

- во-первых, международные конвенции – как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами;
- во-вторых, международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы;
- в-третьих, общие принципы права, признанные цивилизованными нациями;
- в-четвертых, в качестве источников права Международному суду предписано рассматривать «судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм». ¹⁷

Среди перечисленных источников ключевое место занимают международные договоры и международные обычаи. Нормы обычного права формируются за счет сочетания двух элементов: (1) установившейся, широко распространенной и последовательной практики государств и (2) субъективного элемента, известного как *opinio juris*. ¹⁸ В результате, когда другие страны в своем поведении соглашались с той или иной практикой конкретного государства, которая при этом должна быть постоянной и повторяющейся, тогда и возникает международный обычай. ¹⁹

За последние десятилетия международное право во все большей степени становится договорным. В отношении Арктики это приводит к тому, что все возрастающее число двухсторонних и многосторонних соглашений,

направленных преимущественно на защиту морской среды и ее биоразнообразия, в т. ч. путем введения контроля над осуществлением тех или иных видов морехозяйственной деятельности (например, регулирование рыболовства в рамках НЕАФК²⁰), применяются в отношении той или иной части этого морского региона. В целом, на сегодня правомерно говорить об уже вполне сформировавшейся целой серии конкретно-фрагментарных, целевых режимов управления в Арктике (например, Соглашении о сохранении белого медведя).

В этом смысле Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. является своеобразной «Конституцией морей». Она стала тем базисом, на основе которого продолжает развиваться процесс формирования режимов регулирования в области освоения и эксплуатации пространств и ресурсов Мирового океана. Включение в ее текст положений по защите и сохранению окружающей среды стало основанием для разработки целой серии новых международных договоров и соглашений (например, Конвенции о биологическом разнообразии), в отношении которых она выполняет функцию своеобразного правового «зонтика».

Тем не менее, нормы обычного права нельзя рассматривать в качестве подчиненных по отношению к конвенционным, договорным нормам. Такая иерархия источников права является не корректной и даже спекулятивной. Международное обычное право выполняет некую общенаправляющую роль, оно шире и результативнее выражает императивы поведения, является первоначальной основой международного правопорядка. Более того, именно оно устанавливает критерии, которым должны отвечать и нормы договорного характера. Наконец, оно призвано препятствовать «искажающему эффекту формального исполнения договорных норм в конкретных случаях, когда такое исполнение ведет к явно несправедливому результату».²¹

Особое значение имеет также тот факт, что, в отличие от договорных, нормы обычного права распространяются абсолютно на всех участников международного сообщества; никто не вправе исключить себя из сферы их действия. Практика судебных решений за прошедшие десятилетия показывает, что именно признание факта существования обычной нормы права позволяет не только не допустить распространения каких-либо правоприязаний, но и избежать неверной трактовки или исполнения тех или иных договорных норм.

Соответственно, не совсем корректно сводить все международное морское право лишь исключительно к одной Конвенции, а именно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., даже несмотря на то, что она с основанием претендует на универсальный характер. Международный обычай продолжает оставаться основным источником международного права. Позиция целого ряда зарубежных исследователей, в том числе китайских, состоит в том, что «в Арктике действуют нормы общего международного права. Правовой статус Северного Ледовитого океана сложился задолго до принятия Конвенции 1982 г. при преобладающей роли обычно-правовых норм, исторических правооснований, правовой практики России и Канады как государств с самых протяженным арктическим побережьем».²²

Необходимо также принять во внимание, что на III Конференции ООН по морскому праву (1973–1982 г.), в ходе которой был разработан текст Конвенции 1982 г., арктическая проблематика практически не обсуждалась, так как другие страны выразили молчаливое согласие с тем, что практика и национальное законодательство арктических государств являются основой правового режима этого полярного региона. В рамках неформальной группы пяти арктических государств, которая функционировала конфиденциально, было достигнуто согласие в отношении того, что все вопросы, касающиеся Арктики, не должны быть предметом рассмотрения Конференции.²³ Была также достигнута негласная договоренность о том, что применимость модели Антарктики и концепции Общего наследия человечества (ОНЧ) к арктическим пространствам является неприемлемой для арктических стран. Более того, правовой режим Арктики рассматривался как не являющийся полностью тождественным режимам, которые устанавливались данной Конвенцией по отношению к другим, незамерзающим морям. Соответственно, ключевой на сегодняшний момент вывод, который часто замалчивается, состоит в том, что «нет убедительных подтверждений того, что на III Конференции ООН по морскому праву согласованная воля пяти арктических государств состояла в том, что высокоширотная Арктика должна стать объектом будущей Конвенции по морскому праву. Наоборот, есть свидетельства того, что понимание этих государств было иным: оба полярных региона – Арктика и Антарктика – деликатно исключались из специального рассмотрения на Конференции; тем самым они и не рассматривались как объекты Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., причем на вполне логичных, убедительных основаниях – и Антарктика, и Арктика уже имели свой сложившийся, специфический для каждого из этих регионов правовой статус (только договорной – в первом случае; также и обычно правовой – во втором)».²⁴

Эксперты ИМЭМО еще в советское время справедливо отмечали, что «режим Арктики основан на законодательстве приарктических государств и нормах современного международного права. Этому режиму присущ специфический характер ввиду особых географических условий, климатических и экологических особенностей, равно как исторически сложившихся особых прав и интересов приарктических государств... Основу особых прав составляет исторически сложившееся положение, берущее начало в исследовательской и хозяйственной деятельности русских ученых и предпринимателей в Арктике... Одним из веских аргументов в пользу признания этой традиции является тот факт, что освоение природных ресурсов на территориях, островах и морском континентальном шельфе за Полярным кругом, а также создание транспортных коммуникаций для этой деятельности осуществлялось и осуществляется силами и за счет Советского Союза».²⁵

V.

Разработка Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и ее вступление в силу в 1994 г., безусловно, оказали существенное влияние на правовой режим Северного Ледовитого океана. Прежде всего, оно проявилось в том, что

арктические страны сформировали, путем принятия соответствующих законодательных актов, все предписанные Конвенцией морские пространства: внутренние воды, 12-мильные территориальные моря, 24-мильные прилежащие зоны, 200-мильные исключительные экономические зоны и дистанционно соответствующие им континентальные шельфы. Этот процесс де-факто привел к тому, что произошел отказ от секторального подхода,²⁶ который был основой арктической политики, прежде всего, таких стран, как СССР и Канада.

В результате в современной международно-правовой доктрине центральная часть Северного Ледовитого океана за пределами 200-мильных исключительных экономических зон арктических государств стала рассматриваться как район открытого моря. В открытом море все государства, как прибрежные, так и не имеющие выхода к морю, могут пользоваться свободами открытого моря:

- свободой судоходства;
- свободой полетов;
- свободой прокладывать подводные кабели и трубопроводы;
- свободой возводить искусственные острова и другие установки;
- свободой рыболовства;
- свободой научных исследований.

Некоторые зарубежные эксперты склонны квалифицировать этот район как «международные воды». Это весьма уязвимое обозначение, прежде всего, с правовой точки зрения. Определение «международных вод» – условное и не получившее в международно-правовых актах название вод открытого моря, т. е. морских пространств, расположенных за пределами национальной юрисдикции и используемых на основе принципа свободы открытого моря.²⁷

В 200-мильной исключительной экономической зоне (ИЭЗ), на которую распространяется юрисдикция арктических государств, другие страны в рамках Конвенции 1982 г. также вправе осуществлять те или иные виды деятельности, которые сопряжены с реализацией на практике трех из шести свобод открытого моря – свободы судоходства,²⁸ свободы полетов, свободы прокладки кабелей и трубопроводов.

В зонах, на которые распространяется полный государственный суверенитет (внутренние воды, территориальное море), третьи страны также наделены конкретными правами, в частности, правом мирного прохода через территориальное море прибрежного государства и правом захода во внутренние воды (порт) любого прибрежного государства в случае ситуации бедствия.

В перспективе, теоретически, после определения и согласования внешних границ континентальных шельфов²⁹ арктических государств в центральной части Северного Ледовитого океана могут быть сформированы – один или несколько – участков Международного района морского дна (Район). Минеральные и энергетические ресурсы этого района получают статус Общего наследия человечества (ОНЧ), контроль над их разработкой перейдет к Международному органу по морскому дну (Орган), а все страны члены

Конвенции 1982 г. получают равные возможности по осуществлению ресурсной деятельности на этом пространстве.

Такой вариант развития событий, безусловно, отвечал бы интересам большинства внерегиональных государств, а также ряда приарктических стран – Финляндии, Швеции, Исландии, так как де-факто привел бы к полной интернационализации дна Северного Ледовитого океана за пределами внешних границ континентального шельфа арктических стран. Однако такая модель была бы основана исключительно на применении норм и положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. к установлению внешних границ континентального шельфа и осуществлению его делимитации, причем исключительно ее статьи 76 «Определение континентального шельфа». Между тем положения этой статьи о «многовариантном учете геологических факторов при определении границы между континентальным шельфом государства и районом «общего наследия человечества» не относятся к обычным нормам международного права и не составляют часть общего международного права.³⁰

У арктических же стран пока остается возможность разграничить все дно Северного Ледовитого океана, рассматривая его как свой континентальный шельф, используя как положения ст. 83 «Делимитация континентального шельфа между государствами с противоположными или смежными побережьями» Конвенции 1982 г., ст. 6 Конвенции о континентальном шельфе³¹, так и нормы обычного международного права. Такое разграничение дна может быть проведено с учетом секторальных границ и привело бы к тому, что здесь не возник бы Международный район морского дна со статусом ОНЧ.

VI.

Характерно, что на экспертном уровне и в некоторых официальных документах различного рода структур и организаций указывается на то, что весь арктический регион должен быть объявлен как минимум всеобщим достоянием, а как максимум на него должна быть распространена концепция Общего наследия человечества.

Так, в одном из документов Европейской Комиссии говорится: «Основным нормативно-правовым регулятором и инструментом для управления Северным Ледовитым океаном и его ресурсами является Конвенция ООН по морскому праву, или UNCLOS, в рамках которой введено такое понятие как "*общее наследие человечества*" (выделено мною – Г.П.). Северный Ледовитый океан в этой связи представляет интерес не только для его прибрежных государств. Европа хочет внести свой вклад в устойчивое развитие Арктического региона, защищая его от изменений окружающей среды, которые являются результатом активизации деятельности человека...мы все должны...внести свой вклад за счет решительных действий на международном уровне в то, что нужно для Арктики, с целью сохранить *наше общее наследие* (выделено мною – Г.П.)».³²

Необходимо отметить, что за исключением концепции Общего наследия человечества, в международном праве, в частности морском, нет никаких других «условно похожих» правовых концепций. Именно поэтому разговоры о том, что Арктику следует признать «всемирным достоянием», «общим

наследием» или «всемирным парком», носят определено внеправовой характер.

Если четко следовать предписаниям Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., то концепция ОНЧ может быть применима исключительно к *ресурсам дна и недр за пределами зон национальной юрисдикции прибрежных государств*, т. е. к Международному району морского дна. Говоря об Арктике, нужно иметь в виду, что концепция ОНЧ может быть применима к ресурсам Района, но только в том случае, если он будет здесь сформирован самими арктическими государствами. При этом концепция ОНЧ ни в каком её виде не могла бы быть применена к водным пространствам, в т. ч. к акватории Северного Ледовитого океана. Разговоры об этом, ведущиеся по преимуществу в непрофессиональных публичных кругах, до сих пор носят явно дилетантский характер. В соответствии с Конвенцией 1982 г., воды, покрывающие Международный район морского дна – это всегда открытое море.

Важно также учитывать, что хотя Конвенция 1982 г. ввела особый режим разработки ресурсов Международного района морского дна, он так и не стал полноценной нормой обычного права, так как отсутствует практика его исполнения большинством государств, в том числе теми, которые не участвуют в Конвенции.³³ К тому же в ходе переговоров в рамках III Конференции ООН по морскому праву (1973–1982 гг.) достичь консенсуса относительно применения принципа ОНЧ не удалось, и многие государства выступили против вводимого режима. В результате, по мнению заместителя генерального секретаря Международного Органа по морскому дну М.Лоджа, попытки считать концепцию ОНЧ нормой обычного международного права, обязательной для исполнения всеми государствами, – не более, чем обычная спекуляция.³⁴

Также ошибочной является точка зрения, согласно которой, концепция ОНЧ инициировала некую императивную норму – *jus cogens*³⁵ -- международного права. Концепция ОНЧ, как корректно указывалось, в частности, в работах ИМЭМО, не имеет «определенного, четкого правового содержания, а III Конференция ООН по морскому праву не имела и не могла иметь мандата на выработку... Поэтому более правильно было бы рассматривать концепцию «Общего наследия человечества» не как самостоятельный правовой принцип, а как совокупность определенных в Конвенции принципов и конкретных механизмов регламентации ресурсной деятельности в Районе», то есть как «обобщающий принцип регулирования деятельности по разведке и разработке минеральных ресурсов Района в соответствии с положениями Части XI Конвенции и относящихся к ней приложений».³⁶

Таким образом, вплоть до сегодняшнего момента сохраняется возможность несоблюдения концепции ОНЧ, прежде всего, со стороны тех стран, которые не участвуют в Конвенции 1982 г.³⁷ Применительно к Арктическому региону это – США, не только не ратифицировавшие Конвенцию 1982 г., но даже и не подписавшие ее. При этом как участник Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. США вправе применять критерий эксплуатабельности³⁸ и не ограничивать протяженность своего континентального шельфа теми лимитами, которые предусмотрены в ст. 76

Конвенции 1982 г.³⁹ Это также означает, что США не несут обязательств по проведению линии разграничения между своим континентальным шельфом и Международным районом морского дна. Это ставит их в более выгодное положение, по сравнению с другими арктическими странами, что, по всей очевидности, и было исходной причиной занятой Вашингтоном позиции.

VII.

Как нам удалось показать, Северный Ледовитый океан имеет целый ряд характеристик, которые принципиальным образом отличают его от других морских регионов – например, Атлантического, Индийского или Тихого океанов. Среди этих отличий: фактическая окруженность побережьями исключительно пяти арктических государств; малая площадь; мелководный характер; значительная протяженность шельфовой зоны; особые климатические условия, включая наличие ледовой обстановки; особая экологическая уязвимость.⁴⁰

Учитывая, что, за исключением центральной части, которая может рассматриваться как акватория открытого моря, большая часть Северного Ледовитого океана представляет собой зоны суверенитета и юрисдикции арктических государств, а проход в Арктику для внерегиональных государств связан с пересечением именно этих акваторий, представляется возможным распространение на этот морской регион конвенционного статуса полузамкнутого моря.

В Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. содержится статья 123, касающаяся сотрудничества государств, омываемых замкнутыми или полузамкнутыми морями. В ней, в частности, говорится о том, что: «Государствам, омываемым замкнутыми или полузамкнутыми морями, следует сотрудничать друг с другом в осуществлении своих прав и в выполнении своих обязанностей по настоящей Конвенции. Для этой цели они либо непосредственно, либо через соответствующую региональную организацию стремятся:

(а) координировать управление живыми ресурсами моря, их сохранение, разведку и эксплуатацию;

(б) координировать осуществление своих прав и обязанностей в отношении защиты и сохранения морской среды;

(в) координировать политику проведения научных исследований и осуществлять там, где это целесообразно, совместные программы научных исследований;

(г) приглашать, когда это целесообразно, другие заинтересованные государства или международные организации для сотрудничества в претворении в жизнь положений настоящей статьи».

При этом разъяснялось, что под замкнутым или полузамкнутым морем понимается залив, бассейн или море, окруженное двумя или более государствами и сообщаемое с другим морем или океаном через узкий проход или состоящее полностью или главным образом из территориальных морей и исключительных экономических зон двух или более прибрежных государств (ст. 122).

С точки зрения экспертов ИМЭМО, определение Северного Ледовитого океана как замкнутого моря и тем более уподобление его в этом отношении Средиземному морю «является преувеличением... но рассматривать его в качестве полузакрытого морского бассейна, учитывая небольшую ширину Берингова пролива, вполне возможно и правомерно, и это отвечало бы критериям Конвенции по морскому праву 1982 г.».⁴¹ Однако вплоть до сегодняшнего дня не удается поставить точку в дискуссии относительно того, может или нет Арктика отождествляться с замкнутыми или полузамкнутыми морями, по примеру Балтийского или Средиземного морей. У этого предложения находятся как свои сторонники,⁴² так и ожесточенные противники, прежде всего среди внерегиональных стран. Однако едва ли случайно в последние годы возрождается такое понятие, как «Арктическое Средиземноморье», в котором, возможно, содержится намек на вариант развития режима управления в Арктике с учетом интересов региональных государств.

Во всяком случае ясно то, что, с правовой точки зрения, к Арктике не могут быть применены концепции, рассматривающие ее как некое «общее» международное пространство, пытающиеся распространить на её акватории статус «Общего наследия». В силу своей географической обособленности и ввиду того, что воды Северного Ледовитого океана омывают побережья исключительно пяти арктических государств, последние несомненно наделены правом ставить свои национальные интересы в отношении этого региона выше, чем все другие неарктические страны. Это не означает закрытие доступа в Арктику для всех других государств, заинтересованных в освоении и эксплуатации ее пространств и ресурсов. Это означает лишь то, что правила участия в этом процессе будут выработываться, в первую очередь, странами арктической пятерки.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Мурманские инициативы М.С. Горбачева. Главное теперь – практическое осуществление задач перестройки: Сборник материалов о поездке М.С. Горбачева в Мурманскую область 30 сентября – 2 октября 1987 г. – М.: Политиздат, 1987.

² <http://www.arctic-council.org/index.php/ru/about-us>.

³ International Arctic Science Committee. <http://iasc.info/>

⁴ FARO. <http://faro-arctic.org/membership/operators/>.

⁵ European Parliament resolution on Arctic governance, 9 Oct. 2008. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0474+0+DOC+XML+V0//EN>.

⁶ Первоначально стороны Договора 1959 г. представляли 12 стран, которые проявили активность в Антарктике во время Международного геофизического года (1957–58 гг.), а затем приняли приглашение США принять участие в дипломатической конференции, на которой и обсуждался Договор. Они обладали правом участвовать в совещаниях, предусмотренных статьей IX Договора («Консультативные совещания»), и, соответственно, называются Консультативными сторонами. Договор предусматривает присоединение любого государства, которое является членом ООН, и присоединение любого другого государства, приглашенного всеми Консультативными сторонами, а также возможность для государств, которые присоединились к Договору и продемонстрировали свой интерес в Антарктике, проводя там значительные научные исследования, становиться Консультативными сторонами (которой воспользовалось большинство государств – нынешних участников Договора). <http://www.raexp.ru/law-international-p3-p1/>.

⁷ Duyck S. Drawing lessons for Arctic governance from the Antarctic Treaty system // The Yearbook of Polar Law. V. 3. / Ed. by Gudmundur Alfredsson, Timo Koivurova and Kamrul Hossain. – Leiden: Brill Editions, 2011. P. 683–713.

⁸ Договор об Антарктике 1959 г. http://www.lawrussia.ru/texts/legal_383/doc383a284x473.htm.

⁹ Договор о принципах деятельности государств по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/outer_space_governing.shtml.

¹⁰ Договор о запрещении размещения на дне морей и океанов и в его недрах ядерного оружия и других видов оружия массового уничтожения. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/seabed_wmd_prohibition.shtml.

¹¹ Berkman P.A. Environmental Security in the Arctic Ocean: Promoting Co-operation and Preventing Conflict. – Abingdon, Routledge, 2012.

¹² Представление Австралии по континентальному шельфу. http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/aus04/Documents/aus_2004_r.pdf.

¹³ Ashley Roach J., Smith R.W. Excessive Maritime Claims. 3rd ed. – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012. P. 498–501.

¹⁴ Последовательным сторонником этого проекта выступает Индия.

¹⁵ Овлащенко А.В. Из истории формирования международно-правового режима Антарктики // Московский журнал международного права. 2007. № 4. С. 245–259.

¹⁶ Ilulissat Declaration. http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf.

¹⁷ Статут Международного суда. Ст. 38 <http://www.un.org/ru/icj/statut.shtml#chap2>.

¹⁸ *Opinio juris* (правовой принцип) означает, что государство рассматривает то или иное обычное правило, как норму международного права, как правило, юридически обязательное в международном плане. Это выражение воли государства. Когда другие государства также выражают волю в том же направлении, образуется молчаливое соглашение о признании обычного правила в качестве международно-правовой нормы.

¹⁹ Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Международный обычай как основной источник международного права // Государство и право. 2012. № 6. С. 81–83.

²⁰ Комиссии по рыболовству в Северо-Восточной Атлантике. <http://www.neafc.org/>.

²¹ Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Ук. соч.

²² Вылегжанин А.Н. Становление глобального правового пространства в XXI веке // Международные процессы. 2010. Т. 8. № 2(23). Май-август 2010. С. 15–29.

²³ Вылегжанин А.Н. Правовое положение Арктического региона в документах // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3-х т. Т. 3. Применимые правовые источники. – М.: Аспект Пресс, 2013. С. 27.

²⁴ Там же. С. 29.

²⁵ Международное положение в Арктике и интересы СССР. 1988. С. 2 // Архив ИМЭМО РАН.

²⁶ Концепция полярных секторов исходит из того, что неотъемлемой частью территории государства, побережье которого выходит к Северному Ледовитому океану, являются земли, в том числе островные, к северу от побережья такого государства в пределах сектора, образованного данным побережьем и меридианами, сходящимися в точке Северного географического полюса и проходящими через западную и восточную оконечности такого побережья; соответствующее арктическое государство осуществляет в таком секторе определенную целевую юрисдикцию (прежде всего, в целях защиты хрупкой арктической окружающей среды, сохранения биоразнообразия). Пределы полярных секторов арктических государств не являются их государственными границами. Сектор воспринимается лишь как некий географический район с тем лишь признанием, что в его пределах суверенитет государства распространяется на земли и острова. См.: Проблемы Северного морского пути. СОПС РАН; ЦНИИМФ. – М.: Наука, 2006. С. 484–485.

²⁷ Военно-морской энциклопедический словарь / Под ред. В.И.Куроедова. – М.: Стерлинг (Р.) Групп С.А., 2002. С. 690.

²⁸ С некоторыми ограничениями в рамках ст. 234 “Покрытые льдом районы” Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., согласно которой “Прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем от загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его. В таких законах и правилах должным образом принимаются во внимание судоходство и защита и сохранение морской среды на основе имеющихся наиболее достоверных научных данных”.

²⁹ В соответствии с Конвенцией 1982 г., если подводная окраина материка простирается более чем на 200 морских миль от границ территориального моря, то расширение границ континентального шельфа прибрежного государства возможно либо до 350 морских миль, либо не далее 100 морских миль от 2500 изобаты (линии соединяющей глубины в 2500 м).

³⁰ Международное право: учебник для бакалавров / Под ред. А.Н.Вылегжанина. 2-е изд. – М.: Юрайт, 2012. С. 199, 202.

³¹ «1. Если один и тот же континентальный шельф примыкает к территориям двух или более государств, берега которых расположены один против другого, граница континентального шельфа, принадлежащего каждому государству, определяется соглашением между ними. При отсутствии соглашения и если иная линия границы не оправдывается особыми обстоятельствами, границей служит срединная линия, каждая точка которой равно отстоит от ближайших точек тех исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря каждого из этих государств. 2. Если один и тот же континентальный шельф примыкает к территории двух смежных государств, граница шельфа определяется соглашением между ними. При отсутствии соглашения и если иная линия границы не оправдывается особыми обстоятельствами, граница определяется по принципу равного отстояния от ближайших точек тех исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря каждого из этих двух государств». Конвенция о континентальном шельфе 1958 г.

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/conts.pdf.

³² The European Union's strategy of sustainable management for the Arctic. Tromso, Norway, 19 January 2009. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-9_en.htm?locale=en.

³³ Harrison J. Making the Law of the Sea: a study in the development of international Law. – N.Y.: Cambridge University Press, 2011. P. 51–59.

³⁴ Lodge W.M. The Common Heritage of Mankind // The Law of the Sea Convention at 30: Success, Challenges and New Agendas / Ed. by D.Freestone. – Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. P. 60.

³⁵ Императивная норма принимается и признается международным сообществом государств как норма, отклонение от которой недопустимо и которая может быть изменена только последующей нормой общего международного права, носящей такой же характер. См.: Венская конвенция о праве международных договоров. Ст. 53. 23 мая 1969 г. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml.

³⁶ Анализ содержания официальных заявлений, сделанных при подписании Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Исп.: Имнадзе Л.Б. 19 дек. 1983 г. // Архив ИМЭМО РАН.

³⁷ Носиков А.Н. Современные тенденции развития правового режима Международного района морского дна. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М.: МГИМО (У) МИД РФ, 2010. http://www.mgimo.ru/files2/y09_2010/163836/autorefer_nosikov.doc.

³⁸ Ст. 1 относит к шельфу поверхность и недра морского дна в районах, примыкающих к берегу континента или острова, но находящихся вне зоны территориальных вод до глубины 200 м или же за этим пределом до того места, до которого глубина позволяет разработку. Конвенция о континентальном шельфе. Женева, 29 апреля 1958 г. http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/conts.pdf.

³⁹ Groves S. U.N. Convention on the Law of the Sea Erodes U.S. Sovereignty over U.S. Extended Continental Shelf. <http://www.heritage.org/research/reports/2011/06/un-convention-on-the-law-of-the-sea-erodes-us-sovereignty-over-us-extended-continental-shelf>.

⁴⁰ Berkman P.A. Op. cit. P.10–29.

⁴¹ Международное положение в Арктике и интересы СССР. 1988. Ук. соч. С. 18–19.

⁴² Fife R.E. Cooperation across Boundaries in the Arctic Ocean: The Legal Framework and the Development of Policies. // Environmental Security in the Arctic Ocean / Ed. by P.A.Berkman and A.N.Vylegzhanin. – Dordrecht: Springer, 2013. P. 345–358.