



УДК 341.23

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА АРКТИКИ

В.С. Юрчук*

Аннотация. Рассматриваются особенности правового режима Арктики; раскрывается понятие «арктические государства»; прослеживается история приобретения суверенитета на «никому не принадлежащие земли» — «terra nullius». Приводится понятие «арктические секторы», показана роль конвенции ООН по морскому праву 1982 г и ее трактовка применительно к России.

Ключевые слова: государственная территория, арктический регион, арктические государства, полярный сектор, Северный морской путь.

SPECIFIC FEATURES OF A LEGAL REGIME OF THE ARCTIC

V.S. Yurchuk

Annotation. The article discusses the features of the legal regime of the Arctic reveals the concept of «Arctic states», shows the history of the acquisition of sovereignty over the «land belonging to no one» — «terra nullius». The notion of «Arctic sectors», shows the role of the United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 and its interpretation in relation to Russia.

Keywords: state territory, the Arctic region, the Arctic states, the polar sector, the Northern Sea Route.

Научная специальность 12.00.10 — Международное право; Европейское право

Международное право и национальные правовые системы выработали общепризнанные категории, обозначающие территорию. Под территорией понимается весь земной шар с его сухопутной и водной поверхностью, недрами и воздушным пространством, а также космос и окружающие Землю Луна и другие небесные тела.

По основным видам правового режима вся территория земного шара подразделяется на территории — государства, территории со смешанным режимом, территории с международным режимом и территории со специальным международным режимом.

Государственная территория — это часть земного шара, в том числе суша и ее недра, воды и воздух, которая находится под суверенитетом данного государства и в пределах которой оно осуществляет свою государственную власть.

Территория государства состоит из сухопутной территории (материковая часть, острова, анклав), водной территории (внутренние воды и территориальное море шириной 12 миль), воздушной территории над сушей и водами государства и объектов, условно приравненных к территории государства (морские и воздушные суда, официальные резиденции дипломатических представительств в других странах).

Часть территории, которая не является государственной территорией, в международном праве называется территорией, на которую распространяется национальная юрисдикция. В п. 2 ст. 67 Конституции РФ записано: «Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ в порядке, определенном федеральным законом и нормами международного права».

* **ВАСИЛИЙ СТЕПАНОВИЧ ЮРЧУК,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Московский институт экономики, политики и права
Адрес: Климентовский переулок, д. 1, стр. 1, Москва, Россия, 115184
E-mail: mitina@miepl.ru



Таким образом, понятие «территория, на которую распространяется национальная юрисдикция», является более широким, чем «государственная территория». Оно включает как государственную территорию, так и территорию, не относящуюся к таковой (прилежащие исключительные экономические зоны, континентальный шельф).

Арктика — это часть земного шара, центром которой обозначен Северный географический полюс, а окраинной границей является Северный полярный круг. В этом измерении площадь Арктики составляет примерно 21 млн кв. км.

Арктический регион издавна является сосредоточением политических, правовых, экономических, военно-стратегических, экологических и социальных интересов. Именно эти интересы влияют на характер принимаемых приарктическими государствами законодательных актов и заключаемых ими соглашений, регламентирующих правовой режим морских пространств Арктики.

К Арктическому бассейну (Северному Ледовитому океану) выходят: Россия, Канада, Норвегия, Дания, США.

Термин «арктические» или «приарктические» государства обозначает две группы государств.

Во-первых, группу из пяти государств, побережья которых выходят к Северному Ледовитому океану и которые имеют здесь свои внутренние морские воды, территориальное море, континентальный шельф, исключительную экономическую зону. В данном случае это относится к России, Канаде, США, Норвегии и Дании (из-за острова Гренландия).

Во-вторых, к арктическим государствам, кроме названных пяти, как отмечено выше, относят еще Швецию, Финляндию и Исландию. Они незначительными частями сухопутной территории также выходят к Арктическому бассейну и пересекаются Северным полярным кругом.

В условиях глобального изменения климата появилась возможность хозяйственного освоения этих пространств. Здесь открыты крупные залежи углеводородного сырья и рудных материалов. Обещает стать международной транспортной артерией и Северный морской путь, где увеличивается продолжительность навигации.

Экономические интересы России в Арктике связаны с наличием в этом регионе важнейших полезных ископаемых, являющихся определяющими для развития экономики всей страны в настоящее время и в еще большей степени в ближайшей перспективе. Открытые в Арктике запасы газа промышленных категорий со-

ставляют 67% общероссийских. Основное количество углеводородов сосредоточены на российском участке континентального шельфа — более того — в рамках 200-мильной исключительной экономической зоны России. Арктика является основным источником российского никеля, меди, кобальта, платины и апатитового концентрата.

Исследование международно-правового режима морских пространств Арктики имеет в настоящее время особое значение как для мирового сообщества, так и для России.

Эксперты опасаются, что мирному освоению Арктики пришел конец, а в дальнейшем напряженность будет только расти. Как отметил Евгений Примаков на заседании «Меркурий-клуба» 8 октября 2014 г., в связи с этим необходимо: «...оформление на основе международного права внешней границы континентального шельфа России в Северном Ледовитом океане» [7, с. 12].

Международно-правовой режим арктических территорий формировался в течение столетий и тесно связан с доктриной и практикой международного права в отношении приобретения суверенитета на никому не принадлежащие земли — «terra nullius».

Проблемы, связанные с приобретением новых территорий, всегда были очень актуальны для международного права. В течение длительного периода доктрина и практика международного права твердо придерживалась положения, что факт открытия «terra nullius», соединенный с оставлением некоторых признаков принадлежности государству — первооткрывателю, достаточен для получения правового титула на эту землю. На практике открытие могло сопровождаться такими символическими актами, как поднятие флага, креста и т.п. [6, с. 14].

С течением времени меняется представление о «terra nullius». К концу XVI в. право открытия имело смысл лишь при эффективной оккупации в течение разумного срока. Термином «эффективная оккупация» обозначались завладение и организация управления территорией. Уже в XVIII в. критерии «эффективной оккупации» рассматриваются как необходимое условие для приобретения «terra nullius».

Следующим шагом действия государств по распространению своего суверенитета на части моря стало проведение прямых линий для обозначения морской территории, на которую и распространяется суверенитет данного государства. Практика применения прямых линий для отсчета ширины морских пространств нашла соответствующее признание в международных документах [3; 1; 2; 4].



В силу своего географического положения и исторических причин приарктические страны традиционно исходят из наличия у них особых интересов и, соответственно, приоритетных прав при определении правового режима арктических пространств и их использовании. Правовой режим Арктики определяется международным правом, а также законами арктических государств. В 1925 г. Канада приняла дополнения к Закону о северо-западных территориях. В соответствии с ними иностранным государствам и их гражданам запрещено осуществлять какую-либо деятельность в пределах Канадской Арктики без разрешения властей Канады. Были определены и географические границы Канадской Арктики.

Постановлением Президиума ЦИК СССР 1928 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» было провозглашено право СССР на все земли и острова, открытые и еще не открытые, в пределах устанавливаемых географических границ.

Так родилась концепция арктических секторов, согласно которой обладающее арктическим побережьем государство имеет особые права в своем секторе. Сектор представляет собой треугольник, основанием которого является побережье соответствующего государства, а сторонами — линии, проходящие по меридианам к Северному полюсу. Другие арктические государства не пошли по этому пути. Соответствующие вопросы регулируются их законами о континентальном шельфе, экономической зоне и др.

Установленные Канадой и Россией полярные сектора означают, что находящиеся в них земли и острова, как открытые, так и неоткрытые, принадлежат этим государствам.

Согласно концепции полярных секторов, неотъемлемой частью территории государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану, являются земли, в том числе земли островов, к северу от материкового 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. Соответствующие арктические государства осуществляют в таком секторе определенную целевую юрисдикцию (прежде всего в целях защиты хрупкой окружающей среды, сохранения биоразнообразия, экосистемного равновесия и т.д.). В пределах такого сектора за внешней границей территориального моря арктического государства подводные, ледяные и водные пространства государственную территорию не составляют [5, с. 13].

Равным образом пределы полярных секторов арктических государств не являются государственными границами; сектор — это, прежде всего, зона реализации исторически сложившихся прав и оборонных, экономических, природоресурсных и природоохранных интересов конкретного арктического государства.

Законодательство России и Канады уже на протяжении многих десятилетий предусматривает наиболее разработанные положения об особых правах арктических государств в их соответствующих «полярных секторах». При этом наличествует молчаливое согласие большинства стран мира. Это обусловлено, на наш взгляд, суровыми климатическими условиями, иными естественными особенностями Арктики.

Положение об особых правах арктических государств в их соответствующих «полярных секторах» встречает, особенно сегодня, противодействие со стороны ряда государств и, в первую очередь, со стороны США. Соединенные штаты Америки взяли линию на «интернационализацию» Арктики, создание своеобразного «международного полярного права». Арктическая политика США была сформулирована в докладе президента Конгрессу, подготовленном в 1969 г. Национальным советом по освоению ресурсов моря и развитию техники. Не считаясь с исторически сложившимся и действующим режимом, в докладе утверждалось, что Арктический регион состоит в основном из международных районов, подпадающих под режим открытого моря, который предусматривает свободу прохода военными кораблями и торговыми судами под любыми флагами, независимо от компетенции прибрежного государства.

В ответ на это Канада в начале 70-х гг. предприняла энергичные меры, направленные на резкое ограничение иностранного судоходства в прибрежных арктических водах, — издала ряд актов, представляющих собой целую систему юридико-технических норм. Прежде всего, был принят Закон о предотвращении загрязнения арктических вод 1970 г., что, в свою очередь, сразу же вызвало резкую ответную реакцию со стороны Соединенных Штатов.

Сегодня мы видим настойчивые попытки реанимации этой идеи, теперь уже в приложении к России. В последнее время западные страны настойчиво добиваются признания полной свободы плавания по Северному морскому пути и прохода через российские арктические проливы.

История освоения Россией полярных областей насчитывает более восьмисот лет. Уже в середине XII в. новгородские люди шли далеко на Север к берегам Студеного моря, осваивая новооткрываемые земли экономически и культурно. В XVI в. Россия вела торговлю с



европейскими странами через Северное море. В конце XVI — начале XVII вв. землепроходцы осваивают реки Обь, Енисей, Лену; в 1649 г. отряд Ф. Попова и С. Дежнева достигают самой восточной точки континента — нынешнего мыса Дежнева — и выходит в Тихий океан, впервые в истории сумев обогнуть Азию с Востока. В XVIII в. Академия наук России начинает научное изучение и картографирование побережья северных морей.

С XVI в. Россия поднимает на государственный уровень свои притязания на северные земли и моря.

Официальные российские притязания на арктический сектор датируются нотой-депешей Российского правительства от 20 сентября 1916 г. «Правительствам союзных и дружественных государств». Этим документом объявлялось, что острова, находящиеся в «полярном секторе», составляют территорию России «ввиду того, что их принадлежность к территории империи является общепризнанной в течение столетий». При этом ни от одного из государств не поступало заявлений о несогласии с данной нотой.

Официальным актом, подтверждавшим принадлежность Советскому Союзу всех земель и островов в Северном Ледовитом океане, перечисленных в ноте от 20 сентября 1916 г. правительством Российской империи, стало Постановление Президиума Центрального исполнительного комитета СССР «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» от 15 апреля 1926 г.

Географическое арктическое пространство, в пределах которого все ранее открытые земли и острова, а также земли и острова, которые могут быть открыты, объявлялись территорией Советского Союза, за исключением земель и островов, признанных ранее правительством СССР принадлежащих другим государствам, было объявлено к северу от побережья СССР (ныне — Российской Федерации) с боковыми границами по меридиану 32° 04' 35" в.д. и меридиану 168° 49' 30" з.д. Постановление от 15 апреля 1926 г. не затрагивало вопросов правового статуса и правового режима морских пространств в указанных границах.

В 2008 г. Президентом РФ были утверждены Основы национальной политики до 2020 г., где были обозначены основные национальные интересы России в Арктике.

На первом этапе (2008—2010 гг.) предполагалось провести геолого-геофизические, гидрографические, картографические и другие работы по подготовке материалов для обоснования внешней границы Арктической зоны РФ; реализовать целевые программы и инвестиционные проекты в рамках государственно-частного партнерства.

На втором этапе (2010—2015 гг.) должно быть обеспечено: международно-правовое оформление внешней границы Арктической зоны РФ и реализация на этой основе конкурентных преимуществ России по добыче и транспортировке энергетических ресурсов; решение задач структурной перестройки экономики зоны на основе освоения минерально-сырьевой базы и водных биологических ресурсов региона; создание и развитие инфраструктуры и системы управления коммуникациями Северного морского пути для решения задач обеспечения евразийского транзита; завершение создания единого информационного пространства Арктической зоны РФ.

На третьем этапе (2016—2020 гг.) должно быть обеспечено превращение Арктической зоны РФ в ведущую стратегическую ресурсную базу России.

В юридическом плане заслуги России и Канады состоят, прежде всего, в открытии и освоении многих арктических пространств, а право первооткрывателя было сообразно международному праву того периода, титулом для распространения на них властных полномочий этих государств.

Складывающееся в течение десятилетий согласие большинства государств мира с установлением Канадой и Россией арктических секторов, обусловлено, прежде всего, суровыми климатическими условиями, иными естественными особенностями Арктики.

Правовой режим мореплавания в прибрежных водах приарктических государств особенно важен для России, ибо вдоль всего ее арктического побережья проходит Северный морской путь.

В соответствии с Правилами плавания по трассам Северного морского пути 1991 г. этот путь открыт для международного судоходства. Осуществляется оно с согласия и под контролем российских властей. Центральное положение среди них занимает Администрация Северного морского пути.

Режим морских пространств определяется нормами международного морского права, включенными в настоящее время в такой международный договор, как Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. (далее — Конвенция).

Конвенция является всеобъемлющим международным договором по морскому праву, исторической вехой в области кодификации и прогрессивного развития международно-правовых норм, призванных регламентировать режим Мирового океана и регулировать основные виды деятельности по его использованию, изучению и освоению в современных условиях развития общества. Ее положения регламентируют режим всех основных морских пространств: открытого моря,



территориального моря, глубоководного морского дна, континентального шельфа, исключительной экономической зоны, проливов, используемых для международного судоходства, и др.

Ратификация Российской Федерацией в 1997 г. Конвенции должна была стать существенным вкладом в решение проблем обеспечения интересов России и как великой морской державы, и как огромного прибрежного государства.

Но, сегодня, мы видим, что опираясь на эту Конвенцию многие государства, и в первую очередь США, хотят «интернационализировать» район Арктики, что не отвечает интересам России. И, поэтому, понятно заявление Артура Чилингарова, специального представителя Президента РФ по международному сотрудничеству в Арктике и Антарктике, который сказал: «Я бы хотел сказать, что есть разные мнения касательно конвенции (Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.), но общее мнение таково, что мы, может быть, поторопились с ее ратификацией» [8, с. 14].

Северный морской путь, проходящий вдоль Арктического побережья Российской Федерации — от Кольского залива на западе до Берингова моря на востоке и составляющий около 3500 морских миль, считается национальной транспортной артерией России. Он пролегает в морских районах, находящихся под суверенитетом или под действием юрисдикции России на всем протяжении.

Плавание морских судов по данному пути происходит в соответствии с российскими Правилами плавания по Северному морскому пути от 1 июля 1991 г. Согласно этим Правилам, данный морской путь открыт для плавания любой национальности без всякой дискриминации, но под контролем российских навигационных служб и при соблюдении специальных технико-экономических требований к судам. Что же касается регулирования эксплуатации Северного морского пу-

ти, то оно возложено на специальный российский государственный орган — Администрацию Северного морского пути.

Доставка грузов Северным морским путем, кроме выигрыша в расстоянии, времени и т.д., может обеспечивать надежность и устойчивость морских перевозок в экономическом, политическом и военном отношении. Весьма велик «транзитный потенциал» российской Арктики, а в перспективе он только возрастет. Водная магистраль Северного морского пути может приносить России миллиардные доходы, приняв на себя часть грузопотоков торговли между Европой и странами Азиатско-Тихоокеанского региона». Именно поэтому придание СМП статуса «международного транспортного коридора» выглядит для западных стран гораздо привлекательнее.

Анализ международно-правовых норм и национально-правовых актов приарктических государств позволяет сделать следующие выводы:

- в основе регулирования всех видов деятельности в Арктике должна лежать не интернационализация или распространение на арктические пространства в полной мере правового режима, устанавливаемого в отношении других районов Мирового океана, а соглашение именно приарктических государств в силу их особых интересов и солидарной ответственности за Арктику, к которым относятся Россия, Дания, Канада, Норвегия, США;

- правовые аспекты международного сотрудничества в области освоения Северного морского пути могут развиваться в различных направлениях, среди которых наиболее перспективными могут стать сотрудничество по разработке и решению юридических проблем в рамках рабочей группы по Северному морскому пути Совета Баренцева моря, Арктической инициативы, Декларации о защите окружающей среды Арктики и др.

Литература

1. Англо-французская Конвенция о рыболовстве 1839 г.
2. Гаагская конференция о рыболовстве в Северном море 1882 г.
3. Правила режима территориального моря от 31 мая 1894 г.
4. Решение международного суда по англо-норвежскому делу о рыболовстве от 18 декабря 1951 г.
5. Анисимов Л.Н. Некоторые особенности правового режима Арктики // Мир и политика. 2015. № 1.
6. Михина И.Н. Международно-правовой режим морских пространств Арктики: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
7. Примаков Е. Проблемы и перспективы эффективного освоения и развития Арктической зоны и прилегающих регионов России: Мат. заседания «Меркурий клуба» 8 октября 2014 г. // Арктическая энциклопедия. Арктика и Север. 2014.
8. Чилингаров А. Проблемы и перспективы эффективного освоения и развития Арктической зоны и прилегающих регионов России: Мат. заседания «Меркурий клуба» 8 октября 2014 г. // Арктическая энциклопедия. Арктика и Север. 2014.