

Амираев Рахмат

ПРАВОВОЙ СТАТУС ВНУТРЕННИХ ВОД АРКТИКИ

Amiraev Rakhmat

LEGAL STATUS OF INLAND WATERS IN THE ARCTIC

УДК: 327.8

В статье анализируются правовой статус и режим внутренних вод Арктики.

Ключевые слова: Арктика, морское право, арктические прибрежные государства, национальный суверенитет, внутренние воды;

The article a status and of the inner waters of the Arctic are analized.

Key words: Arctica, maritime law, arctic coastal states, national sovereignty, inner waters.

Сложную проблему регулирования международно-правового статуса наземных и морских пространств представляет Арктика. Ее статус оформлялся в течение нескольких столетий и был напрямую связан с деятельностью землепроходцев и мореплавателей по открытию новых земель, освоением наземных и морских путей сообщения, добычи минеральных и живых ресурсов региона. Российский исследователь М.Е. Волосов подчеркивал, что процесс изучения, хозяйственного и иного освоения данного региона имел своими естественным результатом фактическое завладение такими пространствами, что выразилось в *юридическом оформлении* (курсив наш -авт.) принадлежности соответствующей территории конкретному государству. И далее: «Правовой титул соответствующих территорий базировался главным образом на издаваемых приарктическими странами законов и подзаконных нормативных актах.¹ Ряд вопросов правового статуса арктических пространств оформлялся двусторонними соглашениями приполярных государств. В частности, так образом регулировалось использование природных ресурсов, их защита и прочее.

Первые попытки регулирования правового режима Арктики относятся к началу XX в. Тогда появилась концепция так называемых арктических секторов, т.е. частей Арктики, которые должны были перейти под суверенитет приполярных государств. Основанием сектора называлась арктическая прибрежная линия государства, а боковыми сторонами — линии, соединяющие конечные точки линии побережья с полюсом². Но данная концепция не была принята международной практикой. Наибольшую активность по урегулированию правового статуса Арктики проявили приарктические государства.

В 1904 г. и позже Канада требовала определить статус региона. В 1925 г. канадские власти приняли знаменитый Акт о Северо-западных территориях. Кроме того, в приложении к нему вводился разрешительный порядок посещения иностранными учеными и исследователями арктических районов страны, что свидетельствовало о распространении суверенных прав страны на данные районы. Кроме того, Канада в течение многих лет стремилась сбалансировать интересы развития своих арктических районов с защитой окружающей среды. В этих целях страна выработала уникальную схему регулирования морской безопасности и защиты окружающей среды в своих арктических водах³. Апогеем такой стратегии стало принятие в начале 70-х гг. прошлого века закона, устанавливающего всеобщую обязанность предотвращения загрязнения моря в арктических районах страны⁴.

С Канадой соперничала дореволюционная Россия. 20 сентября 1916 г. Российский МИД обратился к правительствам союзных и дружественных государств с нотой, излагавшей итоги гидрографической экспедиции Б.А. Вилькицкого и распространившей суверенитет России на открытые экспедицией земли, в том числе на о. Врангеля и прилегающие к нему острова⁵. Позже, уже в советское время, последовала целая серия претензий в отношении Арктики. Так, 4 ноября 1924 г. Народный комиссариат по иностранным делам СССР особым меморандумом в адрес правительств всех государств повторил нотификацию 1916 г.⁶ 15 апреля 1926 г. Президиум ЦИК СССР принял Постановление «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане»⁷. В соответствии с документом, под суверенитет страны переходили все земли и острова, которые располагались в

³ Arctic Council. Arctic Marine Shipping. Assessment 2009. Report. AMSA Executive Summary with Recommendations. P. 116.

⁴ Arctic Waters Pollution Prevention Act, 1970.

⁵ Губанов А.И. Делимитация морских пространств между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки: нормы и перспективы//Вестник Московского университета. Серия 11 Право, №2, март-апрель 2010. С. 100.

⁶ Новиков В. Из истории освоения Советской Арктики. М., 1956. С. 80.

⁷ Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства СССР. Отд.1. 1926. №32.С. 203.

¹ Волосов М.Е. Международно-правовой статус Арктики. В: Международное публичное право//ответ. Ред. К. А. Бекяшев. М., 2005. С. 467.

² Международное право//Талалаев А.Н., Тункин Г.И., Шестаков Л.Н. и др. М., 1999. С.411.

предела, очерченных меридианами 32°04'35" восточной долготы и 168°49'30" западной долготы, и находившиеся к северу от побережья СССР до Северного полюса. Причем под юрисдикцию СССР должны были перейти и те земли и острова, которые могли быть открыты в будущем в указанном секторе Арктики. В последующие десятилетия (1935 г., 1947 г. и 1979 г.) вносились коррективы в первоначально заявленные координаты⁸. Принадлежность морских пространств вышеназванным Постановлением не определялось. Следовательно, и принадлежность морских пространств России в пределах указанного сектора никем в мире не признавалась. Об этом, как подчеркивает представитель России в Комиссии ООН по границам континентального шельфа Ю. Казмин, свидетельствовал ход переговоров о разграничении морских пространств в Баренцевом море, проводимых между СССР (позже Россией) и Норвегией с начала 1970-х гг.⁹

Сегодня нет международно-правового акта, устанавливающего секторальную систему в Арктике, как нет и особого договора, определяющего правовой режим региона¹⁰. Поэтому правовой режим Арктики определяется в соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.¹¹ Таким образом, одни арктические пространства входят в государственную территорию (внутренние воды и территориальное море), статус других регулируется статьями, относящимися к исключительной экономической зоне, континентальному шельфу, прилегающей зоне и открытому морю. То есть они не являются государственной территорией. Основываясь на международном морском праве и национальном законодательстве приарктических государств, мы попытаемся дать анализ внутренних вод Арктического региона.

⁸ В частности, Указом Президиума Верховного Совета СССР №8908-IX от 21 февраля 1979 г. предусматривалось следующее: «Внести уточнение в изображение на советских картах восточной границы полярных владений СССР в Северном Ледовитом океане, объявленных Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г., заменив в последней фразе этого Постановления цифровое значение меридиана «168 градусов 49 минут 30 секунд» на «168 градусов 58 минут 49,4 секунды».

⁹ Казмин Ю.Б. К вопросу о внешней границе континентального шельфа России в Арктике// *Международная жизнь*. №3, 2010. С.20.

¹⁰ Green Paper — Towards a Future Maritime Policy for the Union: a European Vision for the Oceans and Seas. «How inappropriate to call this Planet Earth when it is Quite clearly Ocean — attributed to Arthur C. Clarke (SEC 2006 — 689)»COM/2006/0275 final.

¹¹ Joe Borg, Member of the European Commission Responsible for Fisheries and Maritime Affairs. The European Unions Strategy of sustainable Management for the Arctic. Conference: Arctic Frontiers. Tromso, Norway, 19 January 2009.

В соответствии с Конвенцией 1982 г., внутренними водами прибрежных государств являются воды портов, заливов, бухт, лиманов, губ, воды, расположенные в сторону берега от исходных линий территориального моря, а также так называемые исторические воды (ширина их входа превышает 24 морских мили, например, залива Петра Великого на Дальнем Востоке Российской Федерации). Конвенция дает дефиницию понятий «внутренние воды». Например, залив представляет собой хорошо очерченное углубление берега, вдающееся в сушу в такой мере — в соотношении у ширине входа в него, — что содержит замкнутые сушей воды и образует нечто большее, чем простую извилину берега. Кроме того, в Конвенции перечисляются критерии определения площади залива и другие так сказать технико-правовые подробности. Важнейший признак внутренних вод прибрежных государств — их принадлежность к его территории, его суверенным правам. Следовательно, именно прибрежное государство определяет правовой статус внутренних вод. Иностранные суда, находящиеся во внутренних водах, обязаны соблюдать правила и положения различных видов контроля, включая иммиграционный, таможенный, санитарный и так далее. Рыболовственная деятельность иностранных судов допускается только при наличии разрешения прибрежного государства. Иностранные суда во внутренних водах подлежат также уголовной, гражданской и административной юрисдикции прибрежного государства. Но соответствующая правоприменительная практика прибрежного государства, например, уголовной юрисдикции в отношении преступления, совершенного на борту судна под иностранным флагом, находящегося во внутренних водах, придерживается определенных исключений. То касается, иностранных военных кораблей, то они во внутренних водах пользуются экстерриториальности, т.е. на них не распространяется правила о таможенном досмотре и прочее. Кроме того, во внутренних водах прибрежных государствах не действует право мирного прохода.

Под категорию внутренних вод Российской Федерации в Арктике подпадают, в частности, Белое море (по линии выдающихся в море мысов: Канин Нос и Святой Нос, расстояние между которыми составляет 82 мили), Чесская, Печерская и Байдарацкая губы, Обь-Енисейский залив и другие¹². Ко внутренним водам Норвегии относятся прибрежные пространства северных и северо-западных районов побережья страны, которые ограничены со стороны открытого моря

¹² Перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий для отсчета ширины территориальных вод, экономической зоны и континентального шельфа СССР. Утвержден постановлениями Совета министров СССР 7 февраля 1984 г. и от 15 января 1985 г.

исходными линиями, протяженность которых в силу чрезвычайной извилистости береговой линии иногда составляет 44 морских мили. В пределах этих вод проходит норвежская национальная судоходная трасса Индерлее. Несмотря на то обстоятельство, что их ширина превышает конвенционные 24 мили, тем не менее, учитывая факт обустройства этой трассы исключительно силами норвежцев и молчаливое согласие других государств, Международный суд ООН в 1951 г. признал правомерность распространения на эти воды суверенитета Норвегии.

Историческими водами признаны также морские внутренние воды Канады в Арктике, за которыми в 1985 г. в административном порядке был закреплен суверенитет страны. Канадцы заявили о своих суверенных правах контролировать в этих водах любую морскую деятельность, включая судоходство в проливах (Ланкастер, Мак-Клур и др.) так называемого Северо-Западного прохода, соединяющего Атлантический и Тихий океаны, охрану окружающей природы и природных ресурсов¹³. К историческим водам Канады относится также Гудзонов залив. Историческими водами США объявлены заливы Гесаликский, Делавэр, Монтерей и др.

Международно-правовая правомерность установления статуса исторических вод Российской Федерации, Норвегии и Канады в арктическом регионе закреплена, в частности, Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., согласно которой при установлении отдельных исходных линий могут приниматься в расчет особые экономические интересы данного района, реальность и значение которых ясно доказаны их длительным осуществлением¹⁴.

Внутренние морские воды приарктических государств выполняют важную роль в морском судоходстве и находятся под их суверенитетом. Прежде всего это относится к некоторым проливам Северного Ледовитого океана. Например, к проливам в прибрежной зоне Норвегии и районе морской трассы Индерлее, а также проливам, образующих Северо-Западный проход. Но здесь введены особые правила плавания иностранных судов. Норвежские власти разрешают в своих проливах плавание иностранных

судов, в том числе военных. Во внутренних морских водах Канады плавание иностранных судов возможно только при условии выполнения ими канадских предписаний по недопущению загрязнения моря с судов.

В свою очередь проливы Северного Ледовитого океана, прилежащие к территориям РФ, находятся вне действия положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., регулирующими транзитный или свободный проход. То есть эти проливы не являются проливами, которые используются для международного судоходства. Немаловажное правовое обстоятельство заключается также в том, что проливы российской Арктики часто проходят через внутренние воды или территориальное море России. В силу вышесказанного, *de jure* и *de facto* иностранные суда не вправе бесконтрольно пользоваться этими проливами, что и было установлено Постановлением Совета Министров СССР от 27 апреля 1965 г. Проход иностранных судов через все проливы, соединяющих моря Карское, Лаптевых, Баренцево, Восточно-Сибирское и Чукотское допускается только по разрешению¹⁵. Одновременно за водами проливов Карские ворота, Югорский Шар, Маточкин Шар, Вилькицкого, Шокальского и Красной Армии признавался статус территориальных, а за проливами Дмитрия Лаптева и Санникова — статус исторических.

Большое значение в контексте правового статуса Арктики имеет режим использования Северного Морского пути, который проходит частично во внутренних водах, территориальном море и исключительной экономической зоне Российской Федерации. «Северный Морской Путь представляет собой расположенную во внутренних морских водах, территориальном море (территориальных водах) или экономической зоне СССР, прилегающих к северному побережью СССР, его национальную транспортную коммуникацию, включающую пригодные к ледовой проводке судов трассы, крайние пункты которых ограничены за западе Западными входами в новоземельские проливы и меридианом, проходящими на север от мыса Желания, и на востоке в Беринговом проливе параллелью 66° северной широты и меридианом 168° 58' 37 секунд западной долготы»¹⁶.

¹³ Согласно определению Канадской гидрографической службы, Северо-Западный проход идет по Североамериканской Арктике от Девисова пролива и моря Баффина на востоке до Берингова пролива на западе. Однако часто в канадских исследованиях Северо-Западный проход ограничивается водами Канадского Арктического архипелага, т.е. от моря Баффина на востоке до моря Бофорта на западе. См.: Володин Д.А. Канада: проблемы суверенитета в Арктике//США-Канада. Экономика. Политика. Культура. №12, 2006. С.2.

¹⁴ Действующее международное право в трех томах — том третий. Составители: Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 1997. С. 325.

¹⁵ Идею открытия Северного Морского пути для иностранного судоходства впервые высказал М.Горбачев во время пребывания в Мурманске. See: North meets North. Navigation and the Future of the Arctic. Report of a working group of the Ministry for Foreign Affairs of the Iceland. 1 February. 2006. P. 10.

¹⁶ Правила плавания по трассе Северного Морского Пути. Утверждены Министерством морского флота СССР от 14 сентября 1990 г. Настоящие Правила разработаны согласно Постановлению Совета Министров СССР от 1 июня 1990 года № 565 с учетом

Особенность этого морского пути заключается в том, что в зависимости от ледовой обстановки и климатических условий его трасса меняется: даже в течение одной навигации она может перемещаться либо в высокоширотные области Арктики (севернее архипелагов Новая Земля и Северная Земля), либо максимально приближаться к евразийскому побережью. Для установленного властями страны правового статуса Севморпути не имеет значения даже то обстоятельство, что отдельные его участки (высокоширотные) могут пролегать в водах Северного Ледовитого океана, подпадающих под статус «открытого моря» в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Российские специалисты по морскому праву справедливо указывают, что иностранные суда могут находиться в открытых водах (в правовом смысле.- авт.) Северного Ледовитого океана только при условии предварительного или последующего пересечения российских внутренних или иных вод, а также предоставления ледокольно-лоцманской проводки и ледовой разведки¹⁷.

Все вопросы, касающиеся судоходства по Северному морскому пути, находятся в компетенции Администрации Северного морского пути, созданной в 1971 г. при Министерстве морского флота СССР, а ныне - при Федеральном агентстве морского и речного транспорта Министерства транспорта Российской Федерации. В «Правилах плавания по трассам Северного Морского Пути» прежде всего декларируется принцип не дискриминации судоходства всех стран в целях обеспечения мореплавания, предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды с судов, так как загрязнение моря или северного побережья страны могут нанести тяжелый вред экологическому равновесию, причинить ущерб интересам и благосостоянию народов Крайнего Севера¹⁸. Проводка судна по СМП возможна

только с разрешения Администрации СМП, которая рассматривает соответствующую заявку от судовладельца или капитана судна. При этом к капитану предъявляется требование наличия опыта вождения во льдах. В противном случае или по просьбе капитана на судно направляется лоцман. «Правила плавания» предусматривают обязательное финансовое обеспечение гражданской ответственности владельца судна за ущерб от загрязнения морской среды и северного побережья страны. В определенных случаях, например, возникновение неблагоприятных ледовых, навигационных и т.д. условий, создающих опасность для судна или в случаях загрязнения морской среды или побережья страны, представитель Администрации или других государственных органов имеют право осуществлять контрольный осмотр судна во время его плавания по СМП.

В «Правилах плавания» регламентируются также другие важные вопросы, в том числе сроки навигации, маршруты плавания, виды проводки по СМП, случаи обязательной ледокольно-лоцманской проводки судов (в проливах Вилькицкого, Шокальского, Дмитрия Лаптева и Санникова), обстоятельства приостановки плавания на отдельных участках СМП, вывода судов с трассы и т.д.¹⁹

Вне всякого сомнения, что статус СМП как национальной транспортной коммуникации, находящейся под полным суверенитетом России, отвечает ее национальным интересам, в том числе задаче обеспечения военной безопасности страны. В целях совершенствования нормативно-правового регулирования плавания по трассам Северного морского пути и его функционирования в 2009 г. в Министерство транспорта Российской Федерации был направлен на согласование законопроект «О Северном Морском пути»²⁰.

Таким образом, сегодня (за некоторым исключением) серьезных взаимных претензий приарктических государств в отношении их внутренних вод нет. Международное морское право и национальное законодательство циркумполярных стран создают надежную защиту национального суверенитета в этих водах, а также возможность разрешения спорных ситуаций в цивилизованном порядке.

соответствующих положений законодательства СССР и норм международного права.

¹⁷ Волосов М.Е. Международно-правовой статус Арктики. В: Международное публичное право/ответ. Ред. К. А. Бекяшев. М., 2005. С. 472.

¹⁸ Правила плавания по трассе Северного Морского Пути. Утверждены Министерством морского флота СССР от 14 сентября 1990 г. Настоящие Правила разработаны согласно Постановлению Совета Министров СССР от 1 июня 1990 года № 565 с учетом соответствующих положений законодательства СССР и норм международного права. Правило 2.

¹⁹ Некоторые западные государства высказываются против определенных пунктов «Правил», считая их дискриминационными в отношении беспрепятственного судоходства для иностранных государств. В частности, речь идет о присутствии на борту иностранных судов российского лоцмана и обязательной ледокольной проводки со стороны России. Ряд пунктов «Правил» признается двусмысленными и трудно поддающимися толкованию. По мнению западных крити-

ков, «Правила» должны до определенной степени аналогичны правилам, установленным канадцами в отношении Северо-Западного прохода, которые не вызвали возражения со стороны иностранных судовладельцев. See: North meets North. Navigation and the Future of the Arctic. Report of a working group of the Ministry for Foreign Affairs of the Iceland. 1 February. 2006. P. 15.

²⁰ Российская бизнес-газета. №652, 3 мая 2009 г.

Рецензент:

д.полит.н., профессор Токтосунова А.И.