

ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ ДИПЛОМАТИИ В ОТНОШЕНИИ АРКТИЧЕСКОГО РЕГИОНА С 1920 ГОДА ПО НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

С. Д. Набок

Санкт-Петербургский государственный университет

Поступила в редакцию 17 августа 2013 г.

Аннотация: в статье исследованы особенности дипломатической стратегии России в отношении Арктического региона, а также изучены проблемы разграничения морских акваторий и шельфа между Россией и Норвегией в свете ратифицирования странами Конвенции о континентальном шельфе 1958 года. Рассмотрена политика России и Норвегии в отношении прав на ресурсы морских зон архипелага Шпицбергена. Проведен анализ различных вариантов введения режима регулирования морской деятельности России в Арктике.

Ключевые слова: Россия, Норвегия, Арктика, Баренцево море, архипелаг Шпицберген, биоресурсы, делимитация морских границ.

Abstract: the article is analyzed of the features of Russian diplomatic strategy regarding the Arctic region. It also examines the problems of demarcation of sea areas and of the continental shelf between Russia and Norway in the light of ratification by countries of the Convention on the Continental Shelf in 1958. In this article is considered the policy of Russia and Norway regarding the resource rights of maritime zones of the Spitsbergen archipelago. It analyses different regulation options for the regime of maritime activities of Russia in the Arctic.

Key words: Russia, Norway, the Arctic, Barents Sea, Svalbard, biological resources, the delimitation of maritime boundaries.

Арктика – важный стратегический регион, связывающий мировые державы (США и Россию) и региональные образования (ЕС). Здесь находятся крупнейшие военно-морские базы и пункты (Аляска, Гренландия, Исландия, Норвегия) управления для сил флотов, средств воздушного и подводного обнаружения потенциального противника. Через нее проходят кратчайшие пути между Россией и США, Европой и Азией для их использования стратегическими силами. Арктический бассейн, покрытый льдами, – удобное место для скрытого расположения там подводных лодок. Это особенно важно, имея в виду стратегические усилия НАТО по обеспечению полного контроля за выходом из Арктики кораблей Северного флота РФ и в особой мере – российского подводного флота. Ранее для наших военных кругов любое проникновение Запада (экономическое, политическое) в любую часть Баренцева моря (да и в целом – в арктический «советский» сектор) представлялось абсолютно неприемлемым, какие бы выгоды оно не сулило нашей стране [1, р. 25].

В политике страны взят курс на интеграцию в мировую экономическую систему, что обусловило естественное снижение в Арктике значения военно-стратегического фактора, быстрое расширение регио-

нальных форм эколого-экономического сотрудничества. Однако следует учитывать, что это сотрудничество не распространяется на вопросы военной безопасности. С возможным в будущем расширением Европейского союза на север (при вхождении в него Норвегии) наша страна столкнется с мощной объединенной Европой, которая вряд ли включит в себя Россию. Поэтому проблема обеспечения безопасного прохода наших атомных подлодок с Кольского полуострова до безопасных глубин Арктики, неконтролируемого выхода в Атлантику еще долгое время будет актуальной. Смягчение климата урегулирования взаимоотношений с Норвегией стало возможно и за счет более гибкого отношения к секторному принципу делимитации в Арктике, жесткое применение этого принципа прямо препятствовало достижению соглашения с Норвегией (на основе и в рамках существующей международно-правовой практики решения подобных вопросов), не создавая в долгосрочной перспективе реальных военно-политических, экономических, экологических или иных преимуществ для России. Следовательно, ограничительно-запретительный подход, доминировавший в отношениях между СССР и иностранными государствами в Арктике в соответствии с господствовавшим ранее пониманием оборонно-стратегических интересов, требует в настоящее время реалистического пере-

смотра. В этом смысле интересны «энергетические» взаимоотношения соседей, например, по Баренцеву морю – России и Норвегии. Особый, обоюдный интерес представляет архипелаг Шпицберген, который имеет особый международно-правовой статус [2, р. 69].

Ключевое юридическое изменение в статусе Шпицбергена, обозначенное на Парижской конференции и отраженное в Договоре о Шпицбергене 1920 г., – это распространение на архипелаг суверенитета Норвегии. При этом некоторые государства – участники переговоров по вопросу о новом статусе архипелага (например, Дания, Великобритания, Франция) в обмен за признание суверенитета Норвегии над Шпицбергом получили в разное время искомые встречные шаги Норвегии: горные концессии, политическую поддержку в иных вопросах и т. д. [3, с. 38]. Последнее обстоятельство важно для России, которая наряду с Норвегией является основным разработчиком континентального шельфа в регионе. Вопрос разграничения прав на энергоресурсы между членами Парижского договора 1920 г. по Шпицбергену (а их ни много, ни мало – 45 стран), возможно, окажется намного сложнее проблемы «морской» делимитации между Россией и Норвегией [4], ибо в свое время политического консенсуса по делимитации норвежского суверенитета в районе архипелага Шпицберген достигнуто не было.

Для того чтобы изъять континентальный шельф Шпицбергена из-под возможного «ресурсного» контроля стран Договора, Норвегия заявила суверенные права на ресурсы континентального шельфа архипелага как составную часть континентального шельфа материка. Затем было объявлено о создании 200-мильной рыболовной зоны вокруг Шпицбергена, поскольку 200-мильный критерий расстояния оставлял его прибрежные воды вне пределов «материковой юрисдикции». Правомочность установления рыболовной зоны вокруг архипелага обосновывалась Норвегией ссылкой на действие ст. 1 Парижского договора, утверждающей ее «полный и абсолютный» суверенитет над Шпицбергом. Право на контроль за эксплуатацией ресурсов шельфа архипелага Норвегия обосновывается и ссылками на нормативы, установленные Международным судом. В соответствии с ними, ограничения, налагаемые на суверенные права Норвегии в отношении Шпицбергена по Договору 1920 г., не могут проистекать из умалчивания Договора о тех или иных проблемах, не актуальных в то время. Второе обоснование сводится к тому, что шельф между материком и архипелагом не прерывается [5]. Отсюда и из посылки о том, что шельф может быть разграничен только между различными странами, делается следующий вывод – архипелаг является составной частью Норвегии и делимитация как та-

ковая якобы не имеет смысла. Настаивая на том, что у архипелага Шпицберген нет своего шельфа, Норвегия, соответственно, интерпретирует и положения Договора 1920 г. как лимитирующие доступ к ресурсам за пределами 4-мильных территориальных вод (таковой была их ширина к 1920 г.). В результате Норвегия оспаривает и само право членов Договора на использование ресурсов шельфа архипелага, утверждая, что, в соответствии со ст. 1–3 Договора 1920 г., это право дано лишь в отношении ресурсов собственно архипелага и его территориальных вод.

Россия – одна из немногих стран, оспаривающая право Норвегии на контроль за разведкой и эксплуатацией биоресурсов 200-мильной зоны Шпицбергена. Ее интересы в этой зоне могут быть защищены обращением к ст. 2 Договора 1920 г., согласно которой Норвегия в отношении биологических ресурсов территориальных вод (а их ширина не оговаривается в Договоре) принимает меры, направленные лишь на их сохранение, притом «без каких-либо исключений, привилегий и льгот, прямых или косвенных в пользу какой-либо договаривающейся стороны», т.е. в том числе и самой Норвегии. Последняя же, ссылаясь на ту же статью, считает, что ресурсы 200-мильной зоны должны находиться под ее контролем. В качестве обоснования, естественно, приводится ссылка на то, что положения Договора 1920 г. в отношении биологических ресурсов прибрежных вод архипелага распространяются лишь на его территориальные воды. Таким образом, мы имеем дело с «правовой инверсией», когда иностранный промысел, в соответствии со ст. 2 и 3 Договора, не может быть запрещен в территориальных водах, но регулируется Норвегией в 200-мильной зоне за их пределами [5]. Однако функция охраны ресурсов территориальных вод остается за Норвегией и в ее силах, пользуясь этим правом, остановить чрезмерную экспансию здесь промысла, правда, не пользуясь и для себя никакими привилегиями. Причем структура конкурирующих флотов России и Норвегии такова, что принятие жестких природоохранных ограничений оказывается в пользу малоразмерного норвежского флота, способного безболезненно пойти на уменьшение размеров ячеек своих сетей.

Логика Договора достаточно ясна – он предоставляет равные права в экономической и научной сфере для всех участников соглашения не только на самом архипелаге, но и в единственной на то время «правовой» морской зоне – территориальных водах. Отсюда вывод: если бы на то время действовали институты континентального шельфа и экономической зоны, то и на них были бы распространены договорные права всех участников соглашения. Не следует забывать о том, что основой его создания была идея мирного использования архипелага. Равные права в области

экономики и науки были предоставлены всем без исключения, а предоставление Норвегии суверенитета предполагало среди прочих ее обязанностей и обязанность защиты этих прав. То есть Норвегию сделали гарантом экономических и научных прав стран Договора.

Итак, основная проблема Шпицбергена – решение вопроса о возможности распространения «ресурсных» положений Договора 1920 г., относящихся к правам всех его участников, не только на архипелаг и его территориальные воды, но и на его континентальный шельф и возможную экономическую зону (позиция России), которые во время подписания Договора не являлись действующими институтами международного права. Часть проблемы здесь «для России» заключается в выборе «союзника» – поддерживая Норвегию, Россия может добиться преференций в области рыболовства в Баренцевом море, хотя и потеряет долгосрочные гарантии в зоне архипелага. Поддержка же позиции противников Норвегии по Договору означает меньшую, хотя и гарантированную квоту на будущее в допустимом вылове у берегов архипелага. Учет этого обстоятельства – важный фактор при оценке «арктических» перспектив, особенно если иметь в виду, что с вступлением Норвегии в ЕС ответственность за управление биоресурсами в Баренцевом море переходит в компетенцию Комиссии по рыболовству Сообщества, а это значительно усложняет задачу достижения приемлемого для России «арктического» соглашения. Особенно обостряется в таком случае положение с зоной архипелага Шпицберген.

Острота проблемы в полной мере стала проявляться после принятия ООН решения об установлении 200-мильных прибрежных зон, когда Норвегия стала проявлять желание получить право если не на российские, то, по крайней мере, на водные акватории, находящиеся под юрисдикцией Парижского договора 1920 г. Действительно, 17 декабря 1976 г., без согласования с другими участниками Парижского договора, Норвегия принимает закон № 91 «Об экономической зоне Норвегии» [6, с. 32–34]. На основании этого закона была принята Королевская резолюция, в результате которой вокруг Шпицбергена появляется «рыбоохранная зона» [7]. Этот термин используется в дальнейшем в нотах МИДа СССР (1988).

В связи с этим необходимо отметить, что обе страны ратифицировали Конвенцию о континентальном шельфе 1958 г., однако для обоснования своих позиций они с самого начала обращались к разным положениям (критериям) ст. 6 этой Конвенции, определяющим его делимитацию. Норвегия за основу разграничения берет критерий срединной (медианной) линии. В случае нарушения норвежского крите-

рия делимитации по срединной линии получился бы проигрыш в стратегическом (военном) отношении, а российские рыбаки были бы отодвинуты далеко на восток – к самой кромке арктических льдов. На западе «граница советских полярных владений» была маркирована по меридиану 32°04'35» в. д. [8]. Сегодня международная практика добровольно принудительного разграничения (при помощи Международного суда) полностью ориентируется на «делимитационные» положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., хотя, естественно, они не могут дать универсального решения. Эта Конвенция снизила значение критерия раздела по срединной линии, отдав приоритет критерию «поиска справедливого решения», где учет «особых обстоятельств» играет главную роль, что и было продемонстрировано в решениях Международного суда [9]. Практически во всех решениях этого суда по спорным районам наивысший приоритет отдавался особой роли географических характеристик (что соответствует и позиции Норвегии). В отношении разграничения континентального шельфа и экономической зоны прибрежные государства обязаны установить их границы посредством соглашения и на основе международного права, как это предусматривается в ст. 38 Статуса Международного суда, с целью достижения «справедливого решения». Статья 15 универсальной Конвенции ООН 1982 г. относительно делимитации морских границ в пределах территориального моря не является более определенной, несмотря на то, что она и делает прямую ссылку на линию равного расстояния, особые обстоятельства и исторические права. Таким образом, широкое поле для интерпретации «делимитационных статей» Конвенции каждой из сторон приводит их, как правило, к третейскому разбирательству, осуществляемому Международным судом и арбитражными судами [10, с. 54].

Проблема разграничения морских акваторий и шельфа между Россией и Норвегией – одна из самых острых международных проблем освоения Арктики. Очевидно, что, отстаивая долгосрочные российские интересы в процессе урегулирования этого спора и в целях достижения компромисса, необходимо учитывать и интересы Норвегии. Баренцево море дает Норвегии около 50 % ее общего улова. Однако первостепенное для Норвегии значение имеют «нефтяные» соображения. Поисково-разведочные работы подтвердили наличие в Баренцевом море крупных месторождений нефти и газа. Чтобы остаться экспортером энергоносителей и в будущем, Норвегии необходимо приступить к разработке этих месторождений, что пока сдерживается неурегулированностью пограничной проблемы с Россией. Зависимость Норвегии от возможности разработки этих месторождений предоставляет определенные перспективы для

компромисса в процессе разрешения пограничных проблем.

Вплоть до начала 90-х гг. прошлого века советско-норвежская граница в Баренцевом море имела символический смысл барьера между двумя противостоящими военно-политическими блоками, что, естественно, затрудняло поиск приемлемого соглашения. С отходом от доктрины военного паритета значение этого фактора резко ослабевает, на смену ему идут более реалистичные, эколого-экономические соображения, казалось бы, облегчающие достижение компромисса. Данный процесс, как уже отмечалось, идет в русле «общеарктической» тенденции смены приоритетов – с военной на экологическую безопасность. Влияние же энергетического фактора на политической арене Арктики некоторое время было довольно незначительно. Однако с разворачиванием эксплуатационной энергетической деятельности на шельфе Баренцева моря, быстрым развитием европейского рынка газа и соответствующим становлением арктических региональных экономических отношений, которые могут включить в себя и разработку единой энергетической политики, приоритет может быстро перейти в область экономики, изменив «ситуационное поле», сложившееся вокруг проблемы делимитации. Пока речь шла о рыболовстве, Россия и Норвегия находили общий язык, заключив временное соглашение о ведении совместного промысла в серой зоне. Казалось, норвежцы были в выигрыше, поскольку большая часть «смежного» района располагалась в российской зоне. Но как только в Баренцевом море была открыта нефть, расклад стал иным – Соглашение (даже временное) стало, по сути, признанием позиций России [11, р. 152].

Так, в 2010 г. был подписан Договор о делимитации морских пространств в Баренцевом море [12]. Довольно скептическая оценка российскими экспертами Договора 2010 г. во многом была обусловлена отсутствием в нем четких определений российской позиции относительно морских пространств вокруг Шпицбергена. С точки зрения ряда экспертов, довольно обтекаемое содержание некоторых наиболее ключевых статей Договора дает норвежской стороне неоспоримое преимущество в реализации своих интересов в районе архипелага [13]. Самым уязвимым местом для системы российских интересов в районе Шпицбергена представляется ст. 2, в соответствии с которой «каждая Сторона соблюдает линию разграничения морских пространств, установленную в Статье 1, и не претендует, и не осуществляет какие-либо суверенные права или юрисдикцию прибрежного государства в морских пространствах за пределами этой линии». Кроме того, в Договоре 2010 г. «совершенно отсутствует обозначенный в Договоре о Шпицбергене специальный морской район. Эти условия не

могут быть изменены двусторонним соглашением сторон, каковым является Договор-2010» [14].

Спустя два месяца после достижения предварительной договоренности между Президентом РФ Д. Медведевым и премьер-министром Норвегии Й. Столтенбергом по поводу окончательной линии границы в спорной зоне Баренцева моря, а также в районе Шпицбергена (конец апреля 2010 г.) А. М. Орешенков дал следующую оценку внешнеполитической позиции России по данному вопросу: «Любое отклонение от секторальной линии, базирующейся на принципе справедливости, в восточном направлении в южной части разграничения будет означать отход от обозначенной ранее российской позиции. Такое же отклонение в северной части разграничения будет означать отход не только от этой позиции, но и от позиции, заявленной в ноте МИД СССР от 14 июня 1988 г., а также нарушение норм договорного международного права в выгодном для норвежцев ключе» [15].

Исследование проблемы, относящееся к дипломатической стратегии России в Арктике, позволяет автору сделать ряд выводов и обозначить направления, по которым целесообразно продолжить работу.

Анализ различных вариантов введения режима регулирования морской деятельности в Арктике указывает на возможность установления достаточно жесткого контроля в экономической зоне России за иностранной деятельностью, не выходя за рамки положений «Хартии морей» – универсальной Конвенции ООН 1982 г. Желательным при этом представляется укрепление долгосрочных отношений с Норвегией в противовес другому, более жесткому подходу. От позиции этого нашего соседа по Арктике во многом будет зависеть успех российской арктической деятельности в целом.

Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, подписанный в Мурманске 15 сентября 2010 г., по мнению российских официальных лиц, соответствует интересам России. Однако многие эксперты считают, что он ущемляет права рыбаков. Так, известный ученый в области рыболовства В. К. Зиланов считает, что российские рыбаки, которые осуществляют традиционный промысел в данном районе с годовым объемом вылова более 200 тыс. т и стоимостью 8–10 млрд рублей, рискуют потерять данный район по Договору 2010 г. Статьи 1 и 2 Договора со всей очевидностью передают обширный район к западу от линии разграничения между параллелями 74 и 81° с. ш. и меридианами 10 и 35° в. д., с согласия России, под непосредственную юрисдикцию Норвегии. Это, в свою очередь приведет к невозможности осуществления здесь рыболовства

без разрешения Норвегии и только при полном подчинении ее законодательству для этой морской акватории вокруг Шпицбергена, включая 200-мильную рыбоохранную зону. Под норвежский контроль переходят рыбопромысловые операции, в том числе инспектирование наших судов и другие действия, такие как задержание, аресты и введение запретов на промысел в том или ином районе вплоть до полного вытеснения нашего рыболовства. Кроме того, создаются предпосылки к введению Норвегией вокруг Шпицбергена 200-мильной исключительной экономической зоны со всеми вытекающими экономическими и политическими последствиями не только для рыболовства, но и в целом для России [16, с. 100].

Вместе с тем очевидно, что концепция пространственной переориентации развития России, а также признание новой роли Арктики вызывают всё большее понимание со стороны руководства страны, которое будет применять эти идеи на практике. В целом объем прав нашей страны в Арктике зависит от статуса арктических пространств.

В рамках первоочередных задач международной дипломатии стоит, несомненно, необходимость (на основе выявления правовых и геолого-геофизических особенностей континентального шельфа Арктики) обоснования претензий в соответствии с нормами международного морского права правомерности России и других арктических государств на регулирование деятельности, связанной с разведкой и разработкой природных ресурсов шельфа в пределах своего сектора. Проблемы и пути их решения в Арктическом регионе наднациональны. Их успешное решение возможно лишь в формате тесного международного сотрудничества.

Динамика негативных исторических изменений 90-х гг. в европейской части постсоветского пространства такова, что в резерве у России остаются реальные пространственные и ресурсные возможности на Севере. Переосмысление геополитических позиций современной России ведет также к пониманию стратегического значения арктических пространств для развития страны в новых условиях. Новая концепция пространственной ориентации должна учитывать современные реалии и на основе международных норм права создать условия для успешного решения вопросов межгосударственных отношений.

Санкт-Петербургский государственный университет

*Набок С. Д., аспирант кафедры мировой политики
E-mail: mukis@mail.ru
Тел.: 7 (812) 576-44-97*

ЛИТЕРАТУРА

1. *Roberts P.* The End of Oil : on the Edge of a Perilous New World / P. Roberts. – New York, 2005.
2. *Foster A.* The Svalbard Treaty : disputes over Resources Management in the Barents Sea / A. Foster. – New York, 1998.
3. *Вылежанин А. Н.* Шпицберген : правовой режим прилегающих морских районов / А. Н. Вылежанин, В. К. Зиланов. – М., 2006.
4. *Боярский П.* Арктика в опасности / П. Боярский, Ю. Великанов, А. Павлов // Нефть России. – 2000. – № 3.
5. Treaty between Norway, The United States of America, Denmark, France, Italy, Japan, the Netherlands, Great Britain and Ireland and the British overseas Dominions and Sweden concerning Spitsbergen 09.02.1920.
6. СССР – Норвегия : сотрудничество в области рыбного хозяйства : сб. нормативных актов / под ред. В. А. Косенкова, Т. И. Спиваковой. – М., 1988.
7. Forskrifter om fiskevernsonene ved Svalbard. – Режим доступа: <http://www.lovddata.no/for/sf/ud/td-19770603-0006-0.html>
8. Convention on the Continental Shelf Geneva 29.04.1958. – Режим доступа: http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_1_1958_continental_shelf.pdf
9. Convention on the Law of the Sea Geneva 10.12.1982. – Режим доступа: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf
10. *Андрианов В. И.* Ледовое побоище : Арктический шельф в мировой политике и экономике XXI века / В. И. Андрианов. – М., 2009.
11. *Standlee D.* Oil, globalization, and the war for the arctic refuge / D. Standlee. – New York, 2006.
12. Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/ref_notes/707
13. Открытое письмо Президенту РФ Д. Медведеву / Союз рыбопромышленников Севера. 9 сентября 2010 г.
14. *Кац Л.* Отложить ратификацию / Л. Кац // Полярная правда. – 2010. – 17 дек.
15. *Орешенков А. М.* Империалист Ледовитого океана / А. М. Орешенков // Полярная правда. – 2010. – 22 июля.
16. *Зиланов В. К.* Баренцевоморская ошибка президента / В. К. Зиланов. – М., 2012.

*St.-Petersburg State University
Nabok S. D., Post-graduate Student of the World Politics
Department
E-mail: mukis@mail.ru
Tel.: 7 (812) 576-44-97*