#

# Международно-правовой статус и режим Арктики и Антарктики

Понятие Арктики относится к северной полярной области земного шара включая, соответствующие материковые части Европы, Азии, Америки и Северный Ледовитый океан с находящимися в нем островными образованиями. Правовое положение всех таких пространств и режим пользования ими весьма различны.

Юридический статус этого региона формировался в течение исчисляемого столетиями периода времени по мере того, как человек, преодолевая неимоверные трудности, все дальше проникал на Север для добычи необходимых ему живых и неживых природных ресурсов, в поисках новых земель, для создания оборонительных форпостов или открытия оптимальных сухопутных и морских торговых коммуникаций. Этот процесс проходил под воздействием таких серьезных факторов, как удаленность Арктики от центров цивилизации и господствующие здесь крайне неблагоприятные для жизнедеятельности климатические условия, затрудняющие саму возможность пребывания в этих местах людей, использования транспортных средств, осуществления любых изыскательских и эксплуатационных мероприятий.

Обусловленный экономико-политическими интересами приарктиче-ских стран процесс изучения, хозяйственного и иного освоения данного региона имел своим естественным результатом фактическое завладение такими пространствами, что выразилось в юридическом оформлении принадлежности освоенных территорий конкретному государству. Правовой титул соответствующей территории базировался главным образом на издаваемых приарктическими странами законах и подзаконных нормативных актах. В некоторых случаях юридический статус арктических пространств опирался на положения заключавшихся государствами региона двусторонних соглашений, посвященных разграничению их сопредельных владений, регулированию использования природных ресурсов, обеспечению рациональной эксплуатации и защиты таковых от уничтожения.

К настоящему времени на все известные (открытые) сухопутные образования в Арктике распространена исключительная и безраздельная власть - суверенитет - того или иного государства, граничащего с Северным Ледовитым океаном, - России, Норвегии, Дании (остров Гренландия), Канады и США. Однако специальные внутригосударственные нормативные акты, конкретизирующие рамки пространственной сферы действия и объем властных функций поименованных стран на таких территориях, были приняты лишь Канадой и СССР. После распада СССР Российской Федерацией - продолжательницей его правомочий в отношении принадлежавших ему арктических пространств - издан целый ряд таких актов, в определенной степени затрагивающих юридический статус различных частей этих пространств и позволяющих при необходимости уточнять этот статус. В числе таких актов могут быть названы законы федерального значения: «О Государственной границе Российской Федерации» 1993 г., «О континентальном шельфе Российской Федерации» 1995 г., «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» 1998 г. и «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» 1998 г.

Первой из приарктических стран, сделавшей шаги к законодательному закреплению своих притязаний на прилежащие к ее основной территории пространства Арктики, стала Канада. Вслед за мерами «картографической экспансии», когда с 1904 г. на официальных канадских картах районы, располагающиеся между меридианами под 60° и 14Г западной долготы, стали обозначаться как владения этого государства, 27 июня 1925 г. был принят Закон о северо-западных территориях, в соответствии с которым прилежащие к континентальной части Канады арктические земли и острова, а также соответствующая ее материковая территория объявлялись запретными для осуществления там иностранными государствами и их гражданами какой бы то ни было деятельности без особого на то разрешения со стороны компетентных канадских властей. С 1972 г. к этому добавился закон, устанавливающий обязательные требования к мореплавателям, направленные на предотвращение загрязнения морской среды в пределах вод канадской Арктики. Таким образом, Канада распространила на указанные пространства свои суверенитет и юрисдикцию.

О своих неотъемлемых правах на сухопутные образования, расположенные в омывающих ее северное побережье водах Северного Ледовитого океана, Россия впервые четко заявила в адресованной правительствам союзных по Антанте и дружественных ей держав в ноте-депеше от 20 сентября 1916 г. В этом дипломатическом документе от имени российского правительства сообщалось о включении в состав территории России открытых экспедициями капитана Вилькипкого в 1913-1914 гг. земель и островов к северу от полуострова Таймыр и острова Беннета земли императора Николая II, острова цесаревича Алексея и ряда других (ныне Северная Земля и Новосибирские острова). В ноте указывалось также на то, что неотъемлемой частью Российской империи являются уже известные к тому времени острова Северного Ледовитого океана, составляющие продолжение к северу континентального пространства Сибири и расположенные вблизи европейского побережья страны, ввиду того, что их принадлежность к ее территории общепризнана в течение столетий.

Постановлением Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. к числу территорий, входящих в состав нашего государства, были отнесены «как открытые, так и могущие быть открытыми» земли и острова к северу от побережья Евроазиатского материка вплоть до Северного полюса в промежутке между меридианами 32°04'35" восточной долготы и 168'49'30" западной долготы. В это установление были внесены коррективы в 1935 г., когда СССР присоединился к Договору о Шпицбергене 1920 г. и заявил о признании принадлежащими Норвегии расположенных в Баренцевом море островов, лежащих между меридианами 32° и 35° восточной долготы. В 1979 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР граница, разделяющая континенты Азию и Америку, была смещена к западу до меридиана 168°58'49,4" западной долготы.

Необходимо особо оговорить, что ни одно из приарктических государств на всю совокупность сухопутных и морских пространств данного региона в официальном порядке претензий никогда не выдвигало. Между тем в юридической литературе долгое время высказывалось мнение, согласно которому властные правомочия этих стран распространяются или должны распространяться на всю площадь прилежащих к побережью каждого из них арктических секторов с вершинами в точке Северного полюса. Этот подход к оценке юридического статуса пространств Арктики - так называемая «теория секторов» («секторальная» или «секторная» теория) - какого-либо подкрепления в положениях национальных нормативных актов или международных договоров не получил. Сам термин «арктический (или «полярный») сектор» в официальных международно-правовых документах не используется; более того, такие документы, в том числе законодательные акты Канады и СССР, закрепляют правомочия соответствующих стран не на все пространство таких секторов, а лишь на расположенные там сухопутные - материковые и островные образования. Даже особый правовой статус архипелага Шпицберген, основанный на многостороннем международном договоре, с полной определенностью фиксирующем признание над этим архипелагом суверенитета Норвегии, никоим образом не затрагивает сопредельных с ним морских пространств арктического сектора, в пределах которого он находится.

Юридический статус морских пространств Арктики в целом определяется принципами и нормами общего международного права, относящимися к Мировому океану в целом и закрепленными в получивших всеобщее признание Женевских конвенциях по морскому праву 1958 г. и особенно в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Это означает, что суверенитет и юрисдикция приполярных государств могут распространяться не на всю акваторию соответствующих секторов Арктики, а лишь на ту часть вод Северного Ледовитого океана и его подводных пространств, которые омывают или примыкают к сухопутным образованиям этих стран, - на внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую и исключительную экономическую зоны, на континентальный шельф, международный район морского дна, а также на ряд существующих здесь проливов, перекрываемых территориальным морем соответствующей прибрежной страны или не используемых в качестве мировых морских коммуникаций.

Характерным для внутренних морских вод приполярных стран является установление ими в отношении некоторых таких регионов статуса исторических вод. К этой категории морских пространств отнесены морские заливы, ширина входа в которые превышает двойную ширину территориального моря, установленную упоминавшейся Конвенцией 1982 г., т. е. 24 морские мили. Так, согласно Перечню географических координат точек, определяющих положение исходных линий для отсчета ширины территориальных вод, экономической зоны и континентального шельфа СССР (утвержден действующими до настоящего времени постановлениями Совета Министров СССР от 7 февраля 1984 г. и от 15 января 1985 г.), в состав внутренних вод нашей страны и, следовательно, в состав ее территории в числе прочих были включены Белое море, Чесская, Печерская, Байдарацкая губы, Обь-Енисейский залив и другие прибрежные водные пространства, ширина входа в которые имеет значительно большую протяженность именно по историческим основаниям, поскольку все они в силу сложившихся условий с давних времен находились под контролем Российской империи, а затем СССР.

По таким же основаниям к внутренним морским водам Норвегии отнесены прибрежные пространства северной и северо-западной частей ее побережья, ограничиваемые с внешней стороны - со стороны открытых морских пространств - исходными линиями, протяженность которых в силу чрезвычайно изрезанной (извилистой) конфигурации береговой линии местами составляет 44 морские мили. Это относится и к статусу прибрежных морских пространств, в пределах которых пролегает норвежский национальный (исторический) судоходный путь Индерлее, находящийся в пределах пояса мелких прибрежных островов - шхер. Правомерность распространения Норвегией на эти воды статуса исторических подтверждена решением Международного суда ООН в 1951 г., вынесенным по англо-норвежскому спору в связи с изданием Норвегией в 1935 и 1937 гг. соответствующих декретов. В обоснование своего решения Судом был положен тот факт, что названный морской путь проложен, освоен и оборудован исключительно усилиями этой прибрежной страны. В решении обращается также внимание на то, что со стороны других государств, которые были осведомлены об указанных притязаниях Норвегии, никакой официальной отрицательной реакции не последовало, что должно рассматриваться как «тацито консенсу» - молчаливое согласие соответствующих участников международных отношений. Наконец, Судом было учтено наличие тесной связи водных регионов, по которым проходит Индерлее, с сухопутной территорией Норвегии и с ее экономикой.

Историческими особенностями отличается и статус морских внутренних вод Канады в Арктике, на которые специальным административным актом - приказом министра морского транспорта в 1985 г. фактически был распространен канадский суверенитет, так как в этом документе говорится об установлении полного контроля со стороны Канады за всеми видами морской деятельности, включая судоходство (в том числе иностранное), в пределах таких пространств и особенно в проливах, образующих Северо-Западный проход - естественное соединение Атлантического океана с Северным Ледовитым океаном. Протяженность установленных названным приказом исходных линий по периметру всего канадского арктического архипелага во многих местах значительно превышает конвенционную - двойную ширину территориального моря.

Правомерность установления статуса исторических вод в Арктике в приведенных примерах вытекает из положений п. 4 ст. 4 Женевской конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г. и п. 5 ст. 7 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., согласно которым при установлении в отдельных случаях исходных линий могут приниматься в расчет особые экономические интересы конкретного района, реальность и значение которых доказаны их длительным осуществлением.

Особыми правами международное право наделяет приполярные государства в части управления различными видами морепользования (в основном судоходными) в пределах исключительной экономической зоны в районах, покрытых льдами большую часть года. В соответствии со ст. 234 Конвенции 1982 г. прибрежное государство наделено здесь правом принимать меры по обеспечению издаваемых им недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов. Это объясняется тем, что чрезвычайно суровые климатические условия Арктики создают реальную опасность возникновения морских аварий и угрозу загрязнения окружающей среды, нанесения тяжелого вреда экологическому равновесию или способствует его необратимому нарушению. В ст. 234 оговаривается, что издаваемые прибрежными государствами соответствующие нормативные акты должны учитывать интересы сохранения морской среды «на основе имеющихся наиболее достоверных научных данных» и интересы судоходства. При установлении таких особых районов государства должны обращаться в компетентную международную организацию (ст. 211), под которой понимается Международная морская организация (ИМО).

Наделяя прибрежные государства рядом правомочий в особых районах исключительной экономической зоны, Конвенция 1982 г. подчеркивает, что эти правомочия, в частности инспекционные осмотры иностранных судов представителями властей данной прибрежной страны, могут осуществляться только при условии, что «такая инспекция оправдана обстоятельствами дела» (п. 5 ст. 220), причем государство, осуществляющее инспекцию, обязано незамедлительно уведомлять государство флага инспектируемого судна о любых принятых к судну мерах.

Юридический статус морских внутренних вод приарктических государств сказался и на статусе, и на правовом режиме некоторых проливов Северного Ледовитого океана. Таковы проливы, расположенные в прибрежной зоне Норвегии и в районе прохождения Индерлее: все они подпадают под суверенитет этой страны, хотя она разрешает здесь плавание иностранных торговых судов и военных кораблей. Основанием для установления в этих проливах режима внутренних вод является то, что они отделены от внешних морских пространств исходными линиями, от которых ведется отсчет ширины территориального моря.

С 1 января 1985 г. Канада в отношении проливов, образующих Северо-Западный проход, ввела режим внутренних морских вод, установив специальным нормативным актом исходные линии отсчета территориального моря, рыболовных и исключительной экономической зон. Плавание иностранных судов через эти проливы допускается лишь при условии соблюдения ими канадского законодательства, регулирующего борьбу с загрязнением моря с судов.

Проливы Северного Ледовитого океана, прилежащие к территориям России, не подпадают под действие положений Конвенции 1982 г. о транзитном или свободном проходе, поскольку они не являются проливами, используемыми для международного судоходства. К тому же в большинстве случаев они перекрываются внутренними морскими водами или территориальным морем нашей страны. С учетом приводившихся положений ст. 234 этой Конвенции можно говорить о правомерности распространения практически на все такие проливы особого правового режима, исключающего их бесконтрольное использование иностранными судами. Такой режим был введен постановлением Совета Министров СССР от 27 апреля 1965 г., в котором содержался разрешительный порядок иностранного судоходства во всех проливах, соединяющих моря Карское, Лаптевых, Баренцево, Восточно-Сибирское и Чукотское. Указывалось, что воды проливов Карские Ворота, Югорский Шар, Маточкин Шар, Вилькицкого, Шокальского и Красной Армии являются территориальными, а проливов Дмитрия Лаптева и Санникова - историческими.

Важной составляющей частью юридического статуса Арктики является правовой режим национальной транспортной коммуникации России - Северного морского пути, положение которого в части прохождения по внутренним морским водам, территориальному морю России и ее исключительной экономической зоне аналогично правовому положению норвежской судоходной прибрежной магистрали - Индердсе. Как и последняя, Северный морской путь проложен, освоен и оборудован исключительно усилиями России, играет чрезвычайно важную роль в экономической жизни российского Крайнего Севера да и всей страны в целом, наконец, использование Северного морского пути исключительно судами под российским (ранее - советским) флагом не вызывало отрицательной реакции со стороны других государств и может рассматриваться как молчаливое признание приоритетных прав нашей страны на эту коммуникацию.

Однако в отличие от Индерлее Северный морской путь имеет существенную особенность, обусловленную климатическими и гидрологическими факторами: он не имеет единой и фиксированной трассы. Сохраняя общую направленность по широте - восток-запад или запад восток, этот путь год от года, а нередко и в течение одной навигации перемещается на значительные расстояния в широтном направлении. Так, он может огибать с севера архипелаги Новая Земля и Северная Земля, минуя проливы, отделяющие их от материка (высокоширотная трасса), но в случаях повышенной ледовитое трасса Северного морского пути может приближаться к самому побережью Евразийского континента. Тем не менее при любых обстоятельствах в своей значительной части этот путь располагается в пределах исключительной экономической зоны России, в ее территориальном море либо даже в российских внутренних морских водах, т. е. проходит в пространствах, подпадающих под суверенитет или юрисдикцию нашей страны.

На целостность Северного морского пути как единой транспортной коммуникации и на консолидированность ее правового режима не оказывает влияния тот факт, что отдельные участки его трассы в тот или другой период могут пролегать за пределами границ указанных морских пространств, т. е. в открытом море. Это обстоятельство объясняется тем, что нахождение плавучего транспортного объекта на таких участках невозможно без предварительного либо последующего пересечения указанных российских акваторий Северного Ледовитого океана, а также без ледокольно-лоцманской проводки и ледовой авиаразведки. Все это позволяет сделать вывод о том, что регулирование пользования трассами этого пути вполне обоснованно составляет прерогативу Российской Федерации как прибрежного к этой магистрали государства.

На этом базируется правомерность позиции правительства СССР, излагавшейся в 1964-1967 гг. в нотах посольству США в Москве в связи с готовившимися и состоявшимися плаваниями американских военных кораблей в Арктике, включая военный ледокол «Нортуинд».

В этих документах отмечалось: что трассой Северного морского пути пользовались и пользуются только суда под советским флагом либо суда, зафрахтованные судовладельцами нашей страны; что Северный морской путь является важной национальной коммуникацией, где аварии судов могли бы создать сложные экологические проблемы для СССР; что трасса Северного морского пути местами проходит через советские территориальные воды. Особо обращалось внимание на то, что на воды большинства арктических проливов советского сектора Арктики распространяются нормативные акты об охране Государственной границы СССР, а попытки пренебречь правилами прохода через них противоречили бы международному праву.

В настоящее время свыше 50 портов России на трассе Северного морского пути открыты для захода иностранных судов.

Решение конкретных вопросов, связанных с судоходством по Северному морскому пути, в том числе регулирование доступа на его трассы иностранных судов, установление рекомендованных маршрутов или курсов плавания, определение и проведение в жизнь мер по обеспечению безопасности мореплавания, имея в виду, в частности, и предотвращение загрязнения морской среды региона, отнесено к компетенции специального государственного органа - Администрации Северного морского пути (АСМП), созданной в 1971 г. при Министерстве морского флота СССР (ныне при Госагентстве морского транспорта Минтранса и связи России).

Правовые основы режима судоходного использования данной транспортной коммуникации изложены в принятых по постановлению Совета Министров СССР в 1990 г. Правилах плавания по трассам Северного морского пути, которыми впервые четко фиксируется, что данный путь - это «расположенная во внутренних морских водах, территориальном море (территориальных водах) или исключительной экономической зоне СССР... его национальная транспортная коммуникация, включающая пригодные к ледовой проводке судов трассы, крайние пункты которой ограничены на западе западными входами в новоземельские проливы и меридианом, проходящим на север от мыса Желания, и на востоке в Беринговом проливе 66-й параллелью и меридианом 168°58'37" западной долготы» (п. 2 Правила 1). Важнейшим принципом регулирования судоходства здесь определен недискриминационный порядок доступа на трассу судов всех стран, причем процедура, установленная для этого, предусматривает подачу судовладельцем или капитаном судна-претендента уведомления и заявки в АСМП, которая по результатам рассмотрения последней информирует заявителя о возможности проводки и обстоятельствах, требующих учета (Правило 3).

Общим условием доступа на Северный морской путь является соответствие судна специальным технико-эксплуатационным требованиям, а также наличие у капитана опыта управления судном во льдах: не допускается плавание судов, не имеющих на борту свидетельства о надлежащем финансовом обеспечении гражданской ответственности владельца судна за ущерб от загрязнения морской среды (Правила 4 и 5). Контроль за ходом плавания судна, как и определение самого порядка плавания по коммуникации, возложены на АСМП, представители которой могут осуществлять контрольные осмотры судна, устанавливать тот или иной вид проводки судов (рекомендованными курсами, по указаниям обеспечивающих летательных аппаратов, с лоцманом на борту, ледо-кольно-лоцманскую проводку), а также приостанавливать плавание (когда это диктуется очевидной необходимостью охраны окружающей среды или безопасностью мореплавания) и выводить судно за пределы Северного морского пути, если оно нарушает положения данных Правил (Правила 6, 7, 9 и 10).

Наделение АСМП достаточно широкими полномочиями в деле регулирования судоходного использования магистрали преследует следующие задачи: обеспечение безопасности мореплавания, предотвращение, сокращение и сохранение под контролем загрязнения морской среды с судов, поскольку существующие в Арктике особо суровые климатические условия создают повышенную опасность для судоходства, а загрязнение в результате морских аварий моря или побережья может нанести ущерб интересам и благосостоянию народов Крайнего Севера. Такие же задачи преследуют специальные принимаемые приарктическими странами нормативные акты, к числу которых следует отнести упомянутый выше канадский Закон 1970 г. о предотвращении загрязнения арктических вод в районах севернее 60° северной широты. Им установлены весьма строгие ограничения всех таких видов деятельности, которые могут иметь своим результатом нарушение экологической безопасности в зоне, простирающейся на 200 морских миль от побережья этой страны.

Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» 1998 г. объявил об установлении вдоль побережья страны 200-мильной исключительной экономической зоны и провозгласил право компетентных властей устанавливать в районах, соответствующих положениям ст. 234 Конвенции 1982 г., специальные обязательные меры для предотвращения загрязнения с судов. В случае нарушения судами применимого законодательства или международных правил указанные власти уполномочены осуществлять необходимые проверочные действия - затребовать информацию о судне, произвести его осмотр либо даже возбудить разбирательство и задержать судно-нарушитель.

Материк Антарктида был открыт в 1820 г. русскими мореплавателями под командованием М. П. Лазарева и Ф. Ф. Белинсгаузена.

Правовое положение южного полярного региона базируется на установлениях Договора об Антарктике, принятого 1 декабря 1959 г. по результатам Вашингтонской конференции, в которой участвовали Австралия, Аргентина, Бельгия, Великобритания, Новая Зеландия, Норвегия, СССР, США, Южно-Африканский Союз, Франция, Чили и Япония. Созыв Конференции, заключение и быстрое введение в действие этого многостороннего международного соглашения (вступило в силу 23 июля 1961 г.) обусловливалось обострением противостояния между государствами, притязавшими на различные районы данной части земного шара, и другими странами, отвергавшими односторонние действия такого рода.

Известно, например, что с 1908 по 1933 г. Великобритания неоднократно издавала законодательные акты о распространении ее управленческих правомочий или даже суверенитета на обширные пространства Антарктики, которые позднее были переданы в управление либо под суверенитет Новой Зеландии и Австралии. Аналогичным образом поступали Франция (1924-1955 гг.), Норвегия (1928-1939 гг.), Чили и Аргентина (1940-1948 гг.). С другой стороны, многие государства решительно выступали против практики самочинного поглощения указанными или другими странами весьма значительных антарктических территорий и акваторий без учета интересов остальных членов международного сообщества. В частности, еще в 1939 г. советское правительство указало на незаконность односторонних действий Норвегии в вопросе о принадлежности ей ряда антарктических земель, первооткрывателями которых были русские моряки. Накануне Вашингтонской конференции СССР заявил о том, что он «сохраняет за собой права, основанные на открытиях и исследованиях русских мореплавателей и ученых, включая право на предъявление соответствующих территориальных претензий в Антарктике». В то же время, как и ряд других стран, стремившихся к взаимоприемлемому для всех решению возникшей проблемы, Советский Союз высказался за то, что «следовало бы избежать включения в проектируемый договор каких-либо положений, затрагивающих вопрос о территориальных претензиях в Антарктике, которые могли бы рассматриваться как ставящие одни государства в неравное положение по отношению к другим государствам».

Таким образом, главной задачей Вашингтонской конференции был поиск компромиссного решения сложной проблемы определения юридического статуса Антарктики как территориальной сферы ввиду уже вьщвинутых либо возможных в будущем притязаний территориального характера. Фактором, благоприятствовавшим этому, явились успехи, достигнутые к этому времени в проведении рядом государств многоцелевых научных исследований в Антарктике. Важный результат международного сотрудничества в этой области состоял в том, что сообщество государств осознало необходимость продолжения и расширения совместных усилий в таком направлении, а не движение по пути утверждения здесь национальных приоритетов и притязаний.

Состоявшиеся на Вашингтонской конференции дискуссии увенчались преодолением упомянутого выше противостояния государств-участников по территориальной проблеме. Итогом переговорного процесса явилась ст. IV Договора, которая гласит:

«1. Ничто, содержащееся в настоящем Договоре, не должно толковаться как:

1. отказ любой из Договаривающихся Сторон от ранее заявленных прав или претензий на территориальный суверенитет в Антарктике;
2. отказ любой из Договаривающихся Сторон от любой основы для претензии на территориальный суверенитет в Антарктике или сокращения этой основы, которую она может иметь в результате ее деятельности или деятельности ее граждан в Антарктике или по другим причинам;
3. наносящее ущерб позиции любой из Договаривающихся Сторон в отношении признания или непризнания ею права или претензии, или основы для претензии любого другого государства на территориальный суверенитет в Антарктике.

2. Никакие действия или деятельность, имеющие место, пока настоящий Договор находится в силе, не образуют основы для заявления, поддержания или отрицания какой-либо претензии на территориальный суверенитет в Антарктике и не создают никаких прав суверенитета в Антарктике. Никакая новая претензия или расширение существующей претензии на территориальный суверенитет в Антарктике не заявляются, пока настоящий Договор находится в силе».

Анализ текста ст. IV позволяет сделать выводы о том, что участники Договора:

* во-первых, не признают суверенитета ни одного из государств в каком бы то ни было районе Антарктики и. более того, не признают каких бы то ни было - выдвинутых или могущих быть выдвинутыми со стороны любого государства ~~ претензий, утверждающих здесь его территориальный суверенитет;
* во-вторых, не требуют от любой из договаривающихся сторон отказа от ранее заявленных ею территориальных претензий в Антарктике либо от имеющихся у нее оснований для выдвижения в будущем претензий на территориальный суверенитет;
* в-третьих, исходят из того, что ни одно из положений Договора не должно рассматриваться как наносящее ущерб позиции любой из договаривающихся сторон в части признания или непризнания уже заявленных кем-либо из ее контрагентов прав или претензий на территориальный суверенитет в Антарктике либо наличия у него оснований на такой суверенитет.

Иначе говоря, содержание ст. IV сводится, с одной стороны, к закреплению положения, сложившегося в Антарктике до заключения настоящего Договора, в части уже заявленных претензий или прав на территориальный суверенитет, однако без реального воплощения таковых в жизнь, а с другой стороны, к признанию за государствами, имеющими основания для аналогичных претензий, права на выдвижение подобных претензий, однако без реального использования этого права. Следовательно, конструкция, созданная ст. IV Договора об Антарктике, может характеризоваться как утверждение фактического положения Антарктики в качестве территориального пространства, открытого для беспрепятственного использования любым государством, в том числе не являющимся участником данного соглашения. Это позволяет рассматривать Антарктику как международную территорию, т. е. имеющую юридический статус, сходный в определенной степени со статусом открытого моря, воздушного пространства над ним, а также космического пространства.

К вопросу об объеме и характере территориальных прав государств в Антарктике примыкает вопрос об осуществлении ими здесь своей юрисдикции, принципиально поставленный ст. VIII, где, в частности, говорится:

«1. Для содействия осуществлению ими своих функций на основании настоящего Договора и без ущерба для соответствующей позиции каждой Договаривающейся Стороны относительно юрисдикции над всеми другими лицами в Антарктике наблюдатели, назначенные в соответствии с положениями... <настоящего Договора.> ... <включая научный персонал и сопровождающих его членов лиц>... находятся под юрисдикцией только той Договаривающейся Стороны, гражданами которой они являются, в отношении всех действий или упущений, имеющих место во время их пребывания в Антарктике для выполнения своих функций.

2. ...в любом случае спора относительно осуществления юрисдикции в Антарктике Договаривающиеся Стороны немедленно консультируются между собой с целью достижения взаимоприемлемого решения».

Из приведенного текста видно, что и по вопросу осуществления юрисдикции в Антарктике Вашингтонская конференция была вынуждена согласиться с многообразием позиций и практики заинтересованных государств. Это означает, что государство — эксплуатант Антарктики будет осуществлять юрисдикцию над лицами, направляемыми им для этой цели, в таком объеме и на основе таких принципов, которые будут для данного государства предпочтительными. Следовательно, государства могут осуществлять здесь как юрисдикцию над лицами (личная юрисдикция), так и юрисдикцию, связанную с их территориальными притязаниями (территориальная юрисдикция). Понимая неудовлетворительность такого решения, участники Конференции включили в ст. IX Договора об Антарктике положение, согласно которому представители договаривающихся сторон будут собираться через определенные промежутки времени, в частности, для «разработки, рассмотрения и рекомендации своим правительствам мер, содействующих осуществлению принципов и целей настоящего Договора, включая меры относительно: ...вопросов, касающихся осуществления юрисдикции в Антарктике...» (п. 1-е).

Важнейшим результатом Вашингтонской конференции явились разработка и закрепление в Договоре об Антарктике основных правовых принципов деятельности в этом районе. Первым из них следует назвать принцип мирного использования Антарктики, который не только провозглашается, но и получает реальное подкрепление в виде запрещения любых военных мероприятий, включая «создание военных баз и укреплений, проведение военных маневров, а также испытания любых видов оружия» (п. 1 ст. I). Неисчерпывающий характер этого положения придает ему весьма широкий смысл, позволяющий трактовать данную статью как основание для установления в Антарктике правового режима демилитаризованной и нейтрализованной территории.

Такое понимание ст. 1 вытекает и из ее п. 2, где разрешение использовать военный персонал или военное оснащение для научных исследований или любых других мирных целей сопровождается установлением обязанности договаривающихся сторон информировать контрагентов о направлении в Антарктику своего военного персонала или оснащения с соблюдением условий, предусматриваемых Договором, в том числе, конечно, и п. 1 данной статьи. В настоящее время это положение, направленное на предотвращение возможных злоупотреблений, дополнено договоренностями относительно системы контроля, включая проведение инспекций, воздушного и наземного наблюдения, предоставление участниками Договора своевременной информации и другие меры, как это вытекает из ст. VII.

В качестве демилитаризованной и нейтрализованной территории Антарктика не может использоваться для размещения здесь воинских контингентов, служить театром военных действий или базой для ведения таковых где бы то ни было, не может быть полигоном для применения ядерного или обычного оружия.

Другим основополагающим принципом Договора об Антарктике является принцип свободы научных исследований и международного сотрудничества в этой области, зафиксированный в ст. II. Он означает, что указанная деятельность может осуществляться любым государством на равноправной основе с участниками Договора. В этих же целях ст. III предусматривает процедуру поощрения делового сотрудничества со специализированными учреждениями ООН и другими межгосударственными организациями, «для которых Антарктика представляет интерес в научном или техническом отношении» (п. 2). Сама же процедура сотрудничества может выражаться в обмене информацией относительно планов научных работ, научным персоналом между экспедициями и полярными станциями, данными и результатами научных наблюдений и обеспечении свободного доступа к ним (п. 1).

Устанавливая в ст. V Договора запрещение проведения в Антарктике любых ядерных взрывов и удаление сюда радиоактивных материалов, его участники утверждают еще одно начало режима антарктической деятельности - принцип обеспечения экологической безопасности в регионе. Не случайно заключенная в 1980 г. Конвенция об охране живых ресурсов Антарктики обязывает ее стороны независимо от их участия или неучастия в Договоре об Антарктике соблюдать, в частности, положения ее ст. V. Ядерный инцидент, имевший место на атомной электростанции американской антарктической базы Мак-Мердо, после которого США были вынуждены прекратить работу АЭС, указывает на действенность этого принципа.

Несомненная важность принципов, содержащихся в Договоре об Антарктике, опирается на солидный фундамент, который образует специальный механизм обеспечения соблюдения установленного правового режима деятельности в регионе. Краеугольным элементом такого механизма, описываемого в ст. VII и IX Договора, являются консультативные совещания договаривающихся сторон, созываемые, помимо специальных сессий, один раз в два года. Целью указанных консультативных совещаний является, помимо вопросов осуществления юрисдикции, разработка и дача правительствам государств-участников рекомендаций об использовании Антарктики только в мирных целях, содействии научным исследованиям, научному сотрудничеству и осуществлению инспекционных мероприятий. Последние призваны способствовать достижению целей и обеспечению соблюдения положений Договора и реализуются в процессе деятельности назначаемых сторонами наблюдателей, имеющих доступ в любые районы Антарктики, на все станции, установки, морские и воздушные суда в любое время. Наблюдение может проводиться непосредственно с воздуха. Наконец, механизм обеспечения соблюдения правового режима Антарктики включает обязательные уведомления каждой из договаривающихся сторон всех ее контрагентов по Договору о всех экспедициях, совершаемых ее судами или гражданами либо организуемых на ее территории для исследования антарктического региона, о всех станциях, занимаемых ее гражданами, о любом военном персонале или оснащении, предназначенном для направления в Антарктику.

Что касается территориальной сферы действия Договора об Антарктике, то она определена ст. VI, согласно которой: «Положения настоящего Договора применяются к району южнее 60-й параллели южной широты, включая все шельфовые ледники...» Из этого следует, что в состав конвенционного региона входят как сухопутные - материковые и островные, так и водные пространства, ограниченные с севера условной линией - географической параллелью под 60° южной широты. При этом ст. VI содержит важную оговорку, указывающую, что Договор «не ущемляет и никоим образом не затрагивает прав любого государства или осуществления этих прав, признанных международным правом в отношении открытого моря, в пределах этого района». Данное положение еще раз свидетельствует о весьма значительном сходстве юридического статуса Антарктики со статусом упоминавшихся выше территориальных сфер с международным режимом. Характерно в этой связи отсутствие у побережья Антарктического материка и островных образований внутренних морских вод, территориального моря, прилежащей и исключительной экономической зон, как это имело бы место, если бы сама Антарктида и прилежащие к ней морские и сухопутные пространства подпадали под суверенитет или юрисдикцию той или иной страны.

Участие в Договоре об Антарктике имеет открытый для всех заинтересованных государств характер, однако членами консультативных, совещаний могут стать помимо первоначальных участников страны, проводящие в регионе существенную научную деятельность (экспедиционную либо постоянную).

Положения Договора об Антарктике, создающие фундамент для международно-правового регулирования в этом регионе, получили развитие и дополнение в ряде других международных многосторонних соглашений. Первым таким документом явилась Конвенция о сохранении антарктических тюленей 1972 г., предусматривающая существенное ограничение добываемых их видов, а также устанавливающая допустимые уровни вылова, лимитирующая добычу по полу, размеру, возрасту, определяющая открытые и закрытые для охоты районы, регламентирующая применение различных орудий лова. Важнейшей составной частью созданной этой Конвенцией системы охраны тюленей Антарктики является проведение инспекций деятельности по их добыче.

В 1980 г. была заключена Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, представляющая собой первый международно-правовой документ, базирующийся на экосистемном подходе, т. е. исходящий из понимания необходимости комплексной защиты биоресурсов антарктических морей как единой, целостной системы. Поэтому объектом ее регулирования являются популяции плавниковых рыб, моллюсков, ракообразных, всех других видов живых организмов (в том числе птиц), находящиеся не только в пространстве к югу от 60-й параллели южной широты, но и вообще в районе «между этой широтой и Антарктической конвергенцией», т. е. в зоне более протяженной в широтном направлении, где происходит схождение (совмещение, перемешивание) сугубо антарктических природных факторов (океанологических, физических, био- и фитологических) с факторами более северного океанического региона.

Конвенцией учреждена Комиссия по сохранению морских живых ресурсов Антарктики, управомоченная выполнять научно-прикладные, информационные, организационные и контрольные функции, причем предпринимаемые ею меры по сохранению становятся обязательными для всех государств - членов Комиссии по истечении 180 дней после того, как о них последние надлежащим образом будут уведомлены.

Условия и порядок разработки ископаемых природных ресурсов Антарктики определяются Конвенцией по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г. Ее основные принципы развивают, детализируют содержащийся в Договоре об Антарктике принцип обеспечения экологической безопасности региона, устанавливая правовой режим разработки неживых природных ресурсов, при котором в первоочередном порядке учитывалась бы необходимость защиты природной среды, предотвращения причинения ей значительного ущерба, уважения прав и интересов других пользователей Антарктики. В качестве механизма реализации положений Конвенции учреждены специальные органы - Комиссия и Консультативный комитет, обладающие достаточными правомочиями, чтобы осуществлять организационные и контрольные функции в отношении конвенционной деятельности эксплуатантов.

Конвенция 1988 г. в силу не вступила ввиду весьма отрицательного отношения к ней большинства членов международного сообщества, выразивших в принятой Генеральной Ассамблеей ООН резолюции сожаление в связи с позицией участников данного соглашения, недооценивших особую уязвимость экосистемы антарктического региона. Такая реакция была правильно воспринята государствами - членами Конвенции, которые на XI специальной сессии Консультативного совещания в 1991 г. подписали в Мадриде Протокол по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики об охране ее окружающей среды, являющийся дополнением к Договору об Антарктике 1959 г.

Из числа прочих положений Протокола, направленных на укрепление системы Вашингтонского договора и обеспечение исключительно мирного использования данного полярного региона, на то, чтобы Антарктика никогда не стала объектом международных конфликтов, необходимо выделить установление ст. 7, возлагающее на участников запрет в отношении любой деятельности, связанной с минеральными ресурсами, за исключением научно-исследовательской. Тем самым фактически замораживается проведение всех видов геологоразведочных (и, конечно, эксплуатационных) работ сроком на 50 лет, а сама Антарктида провозглашается международным заповедником. Каждая из договаривающихся сторон обязана осуществить все необходимые законодательные и иные меры, включая акции административного и принудительного порядка, в целях обеспечения соблюдения Протокола, а также предпринять надлежащие усилия, совместимые с Уставом ООН, чтобы воспрепятствовать осуществлению в Антарктике любым государством деятельности, несовместимой с Протоколом.

Протоколом устанавливается процедура урегулирования возможных споров при толковании и применении его положений, а договаривающиеся стороны обязываются разработать Правила о материальной ответственности за ущерб в случае нанесения такового в результате деятельности в Антарктике.

Архипелаг Шпицберген расположен в Северном Ледовитом океане между 74° и 81° северной широты, 10° и 35° восточной долготы, омывается Баренцевым, Норвежским и Гренладским морями. Почти 60% суши покрывают льды.

Архипелаг включает в себя следующие острова: Шпицберген, Северно-Восточная Земля, Земля Короля Карла, Баренца, Эдж, Надежды, Белый, Медвежий и множество мелких островов и шхер.

Архипелаг открыт русскими поморами в XII в. В течение ряда столетий Шпицберген (древнее русское название Грумант) считался исконно русской землей. До сих пор сохранились русские названия ряда географических пунктов. Таковы возвышенности Русская, Ломоносова, горы адмирала Макарова, хребты Жуковского и Лобачевского, Русские острова, река Русская и т. д.

Однако официальной датой открытия архипелага Шпицберген считается 21 июня 1596 г., когда голландский мореплаватель Баренц нанес на карту остров Медвежий и «Землю острых гор» (Шпицберген).

Появление норвежцев, которые занимались зверобойным промыслом, на архипелаге относится к концу XVIII в. В XIX в. научно-поисковые работы на архипелаге провели англичане, французы, немцы, шведы, норвежцы.

Во второй половине XIX в. Россия и Швеция - Норвегия (до 7 июля 1905 г. это была уния) в договорном порядке определили международно-правовой статус Шпицбергена как ничейной земли.

Современный международно-правовой статус архипелага определяется Договором о Шпицбергене, принятым на Парижской мирной конференции 9 февраля 1920 г. Советская Россия в конференции участия не принимала. В Договоре сказано, что США, Великобритания, Дания, Франция, Италия, Япония, Норвегия, Нидерланды и Швеция соглашаются признать на условиях, предусмотренных Договором, полный и абсолютный суверенитет Норвегии над Шпицбергеном. 14 августа 1925 г. Норвегия официально объявила Шпицберген частью норвежской территории. Одновременно был принят Горный устав, регулирующий порядок ведения горных работ на архипелаге. Советское правительство 16 февраля 1924 г. признало суверенитет Норвегии над Шпицбергеном. 27 февраля 1935 г. СССР присоединился к Договору о Шпицбергене. «В ожидании того, что признание Договаривающимися Державами Русского Правительства, - говорится в ст. 10 Договора, - позволит России присоединиться к настоящему Договору, русские граждане и общества будут пользоваться теми же правилами, что и граждане высоких Договаривающихся Сторон».

Россия в соответствии с Договором осуществляет на архипелаге добычу угля, в прибрежных водах - живых морских ресурсов. С 1932 г. здесь действует государственный трест «Арктикуголь», владеющий на концессионной основе земельными участками общей площадью 251 тыс. кв. м. На этих участках расположены два рудника - «Пирамида» (в начале 1998 г. прекращена добыча угля) и «Грумант» (законсервирован в 1961 г.). Ряд коммерческих предприятий России строят на Шпицбергене современный рыбопромышленной комплекс. Россия имеет на архипелаге свое консульство (оно находится в поселке Баренцбург).

В Договоре закреплен принцип равных прав сторон. Так, в соответствии со ст. 2 суда и граждане всех договаривающихся сторон будут допущены на одинаковых основаниях к осуществлению права на рыбную ловлю и охоту на суше и в территориальных водах архипелага. Статья 3 гарантирует гражданам всех договаривающихся сторон одинаковый свободный доступ для любой цели и задачи в воды, фиорды и порты архипелага и право остановки в них. Они могут заниматься в них без каких-либо препятствий, при условии соблюдения местных законов и постановлений, всякими судоходными, промышленными, горными и торговыми операциями на условиях полного равенства. Они будут допущены на тех же условиях равенства к занятию всяким судоходным, промышленным, горным и коммерческим делом и к его эксплуатации как на суше, так и в территориальных водах.

Статья 6 обязывает Норвегию предоставить всем гражданам договаривающихся сторон в отношении способов приобретения права собственности, пользования им и его осуществления, включая право заниматься горным делом, режим, основанный на полном равенстве.

Шпицберген является демилитаризованной зоной. В соответствии со ст. 9 Договора Норвегия обязуется не создавать и не допускать создания какой-либо морской базы на островах, составляющих архипелаг, и не строить никаких укреплений в указанных местностях, которые никогда не должны быть использованы в военных целях. Обязательства, закрепленные в этой статье, обращены к Норвегии. Однако они в равной мере распространяются на все государства, участвующие в Договоре. На Норвегии лежит обязанность по обеспечению положений ст. 9 Договора.

Однако Договор не предусматривает мер коллективной гарантии режима демилитаризации и нейтрализации архипелага.

В апреле 1949 г. Норвегия вступила в НАТО, и в результате архипелаг был включен в зону его влияния. Об этом заявлено в постановлении норвежского стортинга (парламента) от 19 января 1951 г. По этому поводу в ноте СССР от 15 октября 1951 г. указывается, что «Советское правительство считает необходимым отметить, что норвежское правительство передало острова Шпицберген и Медвежий в компетенцию главнокомандующего Северо-Атлантического морского района. Это означает разрешение вооруженным силам Северо-Атлантического союза, находящимся под американским командованием, проводить военные мероприятия в районе указанных островов по усмотрению этого командования. Такие действия правительства Норвегии находятся в явном противоречии с многосторонним Парижским договором о Шпицбергене от 9 февраля 1920 года».

В ст. 8 Договора установлено, что «взимаемые налоги, пошлины и сборы должны быть употреблены исключительно на нужды указанных местностей и могут устанавливаться только в той мере, в которой это оправдывается их назначением».

На основании Договора 1920 г. Министерство гражданской авиации СССР и Министерство коммуникаций Норвегии 7 марта 1974 г. заключили Соглашение об использовании советскими воздушными судами норвежского государственного гражданского аэродрома «Шпицберген, Лонгиер», согласно ст. 1 которого «гражданские воздушные суда, зарегистрированные в Советском Союзе, могут использовать аэродром "Шпицберген, Лонгиер" при полетах между территорией СССР и архипелагом Шпицберген, а также при полетах внутри архипелага».

Норвегия в 1976 г. установила 200-мильную экономическую зону, в том числе вокруг архипелага Шпицберген, что формально не согласуется со ст. 2 Договора. В 1977 г. принят королевский декрет относительно зоны охраны рыболовства вокруг Шпицбергена шириной в 200 миль. В соответствии с этим декретом департамент рыболовства ежегодно издает большое количество нормативных актов, которые ограничивают промысловые возможности российских рыбаков.

В 2002 г. Норвегия приняла Закон об охране окружающей среды на Шпицбергене. Этот закон вводит строгие меры по охране среды, включая необходимость осторожного подхода, определяет разрешительный порядок осуществления хозяйственной деятельности на Шпицбергене, устанавливает платность пользования ресурсами и налог на загрязнение. Он устанавливает ограничения на передвижение транспорта по островам. Губернатор вправе издавать предписания по закрытию отдельных районов архипелага для транспорта. Многие положения закона весьма затрудняют хозяйственную деятельность и даже могут привести к ее ликвидации.

# Литература

Бабурин С. Н. Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. М., 1997.

Волова Л. И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве. М., 1981.

Клименко Б. М., Порк А. А. Территория и границы СССР. М., 1985.

Клименко Б. М., Ушаков М. А. Нерушимость границ - условия международного мира. М., 1975.