

Арктический квадрат возможностей

Северный полюс и шельф Шпицбергена не могут быть норвежскими
Александр Орешенков

Договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане (СЛО), подписанный Россией и Норвегией 15 сентября 2010 г., официально расценивается как крупный дипломатический успех. Считается, что, достигнув компромисса, стороны сняли препятствия для того, чтобы осваивать углеводородные богатства арктического шельфа. Однако в договоренности не учитываются некоторые весьма важные юридические аспекты. В итоге отечественные государственные компании могут столкнуться с негативными последствиями в своей практической деятельности в регионе, а кроме того это чревато немалыми убытками из-за разночтений по налоговому режиму.

Российско-норвежский договор стал последним по времени международно-правовым шагом Москвы на длинном пути отказа от пространств или претензий на пространства, на которые она имела преимущественные права по сравнению с соседями по морской Арктике. (Как известно, такими соседями являются США и Норвегия.)

Общая площадь сухопутных пространств, уступленных Россией в Северной Америке, главным образом, Соединенным Штатам подсчитана в статье Сергея Пыхтина «Как продавали русскую Америку». Согласно приведенным в ней данным, Россия потеряла там 3,2 млн кв. км, не получив взамен ни копейки. На Крайнем Севере Европы наша страна отдала Норвегии 65 тыс. кв. км – так называемый общий район между Кольским и Скандинавским полуостровами, а также Шпицберген. (Это если не считать Финнмарка, утраченного Московским государством по Тявзинскому договору в 1595 г.) Никто пока не подсчитывал площадь континентального шельфа, прилегающего к вышеперечисленным сухопутным пространствам, а они составляют не один миллион квадратных километров.

Площадь континентального шельфа России достигает 6,2 млн кв. км, из которых 4 млн кв. км потенциально богаты нефтью и газом. Иностранные геологи из Комиссии ООН по границам континентального шельфа после подачи повторной заявки России рассмотрят вопрос о том, будут ли принадлежать нашей стране еще 1,2 млн кв. км или их часть. Однако сферу юрисдикции России над континентальным шельфом в пределах границ ее полярного сектора можно было бы и без подачи заявки расширить приблизительно на 1,5 млн кв. км за счет грамотного использования норм международного права и национального законодательства. (Более подробно об истории установления границ в Арктике – в статье автора «Северная Ледовитая дипломатия», которая была опубликована в журнале «Россия в глобальной политике», № 4, 2009 г. – **Ред.**)

Ведущие мировые аналитики рассматривают Западно-Арктическую нефтегазоносную шельфовую провинцию, через которую проходит линия российско-норвежского разграничения, в качестве региона, который, может заменить падающую добычу нефти в Северном море и Мексиканском заливе. При этом нефть Персидского залива в таком случае можно вообще не учитывать. Об открытии этой провинции было объявлено на международном конгрессе в Лондоне в 1983 г., но только сейчас Россия вплотную подошла к началу ее освоения. Одним из крупнейших месторождений, залегающих в этой

провинции, является Штокмановское. Его запасы сопоставимы, например, со всеми нефтегазовыми ресурсами Норвегии.

Норвегия и Россия обладают суверенными правами на шельфовые пространства Баренцева моря, куда входят: 1) российский шельф, 2) норвежский шельф, 3) шельфовые пространства Шпицбергена и 4) шельфовые пространства спорной зоны. Российско-норвежским договором о разграничении морских пространств в Баренцевом море спорная зона после 40 лет переговоров была разделена на две приблизительно равные части.

Согласно российским данным, площадь спорного района равна 180 тыс. кв. км, а по норвежским – 175 тыс. кв. км, включая 20 тыс. кв. км в СЛО. Наиболее перспективным месторождением спорных пространств является Свод Федынского, расположенный в южной части Баренцева моря. По неофициальным прогнозам, его запасы в три раза превосходят Штокмановское месторождение. Именно этот участок шельфа был камнем преткновения российских и норвежских переговорщиков.

Другая проблема Баренцева моря, почему-то не учтенная в договоре о разграничении и ждущая своего урегулирования, касается режима морских и шельфовых пространств, прилегающих к Шпицбергену. В этой связи необходимо вспомнить историю установления разграничительных линий в СЛО.

Конвенциями 1825-го и 1867 гг. между Россией, с одной стороны, Великобританией и США, с другой, в СЛО устанавливались линии, разграничивающие сухопутные владения этих государств. (но - убрать) Договор о Шпицбергене, подписанный в 1920 г. на Версальской мирной конференции, предусматривает признание суверенитета Норвегии над сухопутной территорией архипелага при, но при условии создания ею единого режима для всех граждан стран – участниц этого договора не только на суше, но и в прилегающих к нему морских пространствах. Там они могут заниматься различными видами деятельности при условии соблюдения местных законов и постановлений.

Полная нормативная база норвежского «шельфового» законодательства приводится в заявке Осло в Комиссию ООН по границам континентального шельфа и представляет собой нефтегазовое законодательство Норвегии. Первым нормативным актом, упоминаемым в ней, является Королевская резолюция от 1963 г.; она устанавливает норвежскую юрисдикцию над всем морским дном и его недрами (континентальным шельфом - убрать), на которые распространяются суверенные права Осло, и предполагает, что у Шпицбергена нет собственного шельфа, а прилегающие к нему морское дно и его недра (шельфовые пространства - убрать) представляют собой естественное продолжение подводной части континентальной Норвегии.

Этот феномен объясняется тем, что у архипелага в то время не было границ территориальных вод, а исходные линии и границы территориального моря используются для отсчета границ континентального шельфа и исключительной экономической зоны (ИЭЗ). Норвегия установила границы «территориального моря» архипелага только в 1970 г., не указав причины, по которым она применяет юридический термин «территориальное море». Положения договора о Шпицбергене содержат термин «территориальные воды», а иностранные граждане, по современному международному морскому праву, пользуются различным объемом прав в территориальных водах

Шпицбергена и в территориальном море, омывающем прибрежное государство.

В своей работе «Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов» известные российские юристы-международники Александр Вылегжанин и Вячеслав Зиланов дали научное обоснование политико-правовой позиции Советского Союза, изложенной в ноте МИД СССР от 14 июня 1988 года. Согласно этой позиции, действие договора с пространственной точки зрения ограничено так называемым шпицбергенским квадратом ($10^{\circ}/35^{\circ}$ в.д. и $74^{\circ}/81^{\circ}$ с.ш.).

Авторы приходят к хорошо аргументированному выводу о том, что у норвежских законодателей нет правовых оснований использовать такой классический институт в современном морском международном договорном праве, как территориальное море для того, чтобы попытаться установить границы исключительной экономической зоны вокруг архипелага или его шельфа. Дело в том, что нормы этого права такой возможности не предусматривают. А с учетом отсутствия в международном обычном и современном морском договорном праве иных оснований для установления соответствующих границ их роль могут исполнять географические координаты, указанные в ст. 1 Парижского договора 1920 г., – так называемый *шпицбергенский квадрат*.

Режим прилегающих к Шпицбергену морских пространств определен в статье 3 Парижского договора 1920 г., где речь идет о водах, фьордах и территориальных водах архипелага, что в значительной степени совпадает с кругом понятий современного международного договорного права об ИЭЗ. Концепция ИЭЗ была разработана в рамках III конференции ООН по морскому праву и включена в соответствующую Конвенцию ООН 1982 г. Согласно ее положениям, ИЭЗ представляет собой район, находящийся за пределами территориального моря и прилегающий к нему. В его состав входят воды, покрывающие морское дно, само морское дно и его недра.

Состав морских пространств, согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., определяется как правовыми, так и географическими понятиями – в частности, территориальное море, исключительная экономическая зона, континентальный шельф, а также воды, расположенное под ними морское дно и его недра. Согласно статье 3 договора о Шпицбергене, в водных пространствах, прилегающих к архипелагу, иностранные граждане могут заниматься судоходными, промышленными, горными и торговыми видами деятельности наравне с норвежскими подданными в соответствии с местными законами. Норвегия же, со своей стороны, должна создать для них в этих морских пространствах местный режим, основанный на нормах Шпицбергенского договора.

Норвежцы, однако, утверждают, что Парижский договор 1920 г. не действует за пределами границ территориального моря архипелага. В то же время границы «территориального моря» были нужны им для установления границ шельфовых пространств Шпицбергена и экономической (рыбоохранной) зоны. Что и было сделано в 1977 г. Ее границы включают в себя только прилегающие к архипелагу морские пространства с морским дном и водами над ним. При этом норвежские власти не учли положения договора о Шпицбергене, предусматривающего установление вышеупомянутого режима и в этой зоне. Ряд стран – участниц Шпицбергенского договора выразили резкий протест в

этой связи. Наличие рыболовной (экономической) зоны давало Норвегии, в свою очередь, возможность не создавать возле архипелага ИЭЗ.

У Норвегии есть закон об экономической зоне, но нет закона о континентальном шельфе. Вместо него Осло ввел в 1985 г. в действие закон о нефтегазовой деятельности, а в 1996 г. выпустил его новую редакцию. Согласно этому документу, устанавливался единый нефтегазовый режим во всех пространствах, находящихся под юрисдикцией Норвегии (главным образом, в отношении морского дна и его недр), включая сухопутную территорию континентальной Норвегии, но исключая Шпицберген, его внутренние воды и «территориальное море».

В этой связи в пределах «норвежских шельфовых пространств», устанавливаемых от исходных линий архипелага и границ его «территориального моря», применяются те же самые нормы, что и на суше континентальной Норвегии. То есть, в основе режима «шельфовых пространств» Шпицбергена лежит суверенитет Норвегии над континентальной частью этой страны; а это представляет собой прямое нарушение части 1 статьи 77 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., согласно которой: «Прибрежное государство осуществляет над континентальным шельфом суверенные права ...». Другие страны – участницы договора о Шпицбергене не разделяют позицию Норвегии относительно режима, говоря языком этого договора, вод, прилегающих к данному архипелагу.

Различия в подходах Норвегии и других стран – участниц Парижского договора 1920 г. о Шпицбергене – по вопросу наличия у архипелага собственного шельфа и его режиме объясняются тем, что в морских пространствах, прилегающих к архипелагу, может быть установлен такой же низкий уровень налогообложения как и на самом архипелаге. В континентальной Норвегии этот уровень составляет 78 % от доходов, полученных компаниями при разработке месторождений на континентальном шельфе этой страны. Но по Парижскому договору 1920 г. вывозная пошлина «не должна превышать одного процента с максимальной стоимости вывозимых рудных богатств в пределах 100 тыс. тонн, а свыше этого количества пошлина будет идти в понижающемся соотношении». Согласно неофициальным прогнозам российских геологов, в этих шельфовых пространствах может залежать приблизительно 1 % мировых запасов углеводородов.

Итак, Норвегия в одностороннем порядке изменила пространственную сферу действия договора о Шпицбергене за счет применения норм национального законодательства, разработанных с нарушениями или без учета положений договора о Шпицбергене. Кроме того, она предприняла ряд внешнеполитических шагов, направленных на утверждение своей позиции. В 2006 г. Осло заключил договор с Данией о разграничении между Гренландией и Свальбардом (Шпицберген). В нем не учтены положения о пространственной сфере действия договора о Шпицбергене. В 2009 г. Норвегия получила рекомендации геологов Комиссии ООН относительно установления границ континентального шельфа, отсчитываемых от архипелага. Однако геологи не в праве давать такие рекомендации по установлению границ шельфовых пространств, имеющих особое международно-правовое положение, определяемое не нормами Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., а Парижским договором о Шпицбергене 1920 года.

Что касается России, то ответ на этот вопрос содержится в линии, соединяющей точки 2-8, которые указаны в части 1 статьи 1 договора о разграничении между Россией и Норвегией и которые выходят за рамки «шпицбергенского квадрата». Указание на эти точки свидетельствует о том, что Россия, как и Дания, встала на норвежскую позицию, в основе которой, как было рассмотрено выше, лежат нарушение норм договора о Шпицбергене и установление такого международно-правового положения прилегающих к архипелагу пространств, которое не имеет аналогов в международном праве.

Однако, исходя из принципа *«pacta sunt servanda»* – договоры должны соблюдаться», пространственные пределы действия договора о Шпицбергене, установленные его ст. 1, а также режим прилегающих к нему пространств не могут быть изменены на основании односторонних действий Норвегии, ее двусторонних соглашений с соседними странами или рекомендаций Комиссии ООН по границам континентального шельфа. Эти действия, договоры и решения в части, касающейся прилегающих к архипелагу пространств, могут быть оспорены любой другой страной – участницей договора о Шпицбергене в Международном суде ООН в Гааге.

Отсутствие в российско-норвежском договоре о разграничении положений, учитывающих правовые реалии договора о Шпицбергене и норвежского национального законодательства, значительно сократит доходы российских государственных нефтегазовых компаний, имеющих законодательно разрешенный доступ к шельфовым месторождениям («Роснефти», «Газпрома», «Зарубежнефти»), при обнаружении нефтегазовых залежей на стыке российского шельфа в Баренцевом море и «шельфовых пространств» вокруг Шпицбергена.

Согласно Парижскому договору 1920 г., они имеют право доступа туда наравне с норвежскими компаниями и должны при этом платить на нужды Шпицбергена налоги, составляющие менее 1 % от стоимости добытых углеводородов. Из текста российско-норвежского договора о разграничении, например, не следует, что в случае прохождения разграничительной линии через месторождения, обнаруженные отечественными компаниями, скажем, в российской части Баренцева моря и продолжающиеся в зоне действия договора о Шпицбергене, они имеют право работать там на основании местного законодательства и платить часть налогов, соответственно, российскому государству и часть (в гораздо меньшем размере) на нужды архипелага.

В приложении II к договору о разграничении речь идет исключительно о нормах национального законодательства двух стран, а суть норвежского национального законодательства, действующего за пределами «территориального моря» архипелага, рассмотрена выше. Поскольку эти реалии не учтены в двустороннем договоре о разграничении, российским нефтегазовым компаниям придется делить соответствующую часть месторождения в «шпицбергенском квадрате» с норвежцами на условиях этого договора, не говоря уже о передаче норвежцам части бесспорно российского шельфа.

При выходе месторождения, начинающегося в пределах территории архипелага, за границы его территориальных вод, российские компании, работающие на Шпицбергене, должны (в нарушение положений договора о Шпицбергене) в пространствах, прилегающих к архипелагу, действовать на основании норм нефтегазового законодательства континентальной Норвегии,

но не местных законов и постановлений. При этом в казну норвежского государства надлежит выплачивать 78% доходов, получаемых за добычу углеводородов за пределами его территориальных вод.

В ст. 6 договора о разграничении содержится следующее положение: «Настоящий договор не наносит ущерба правам и обязательствам по другим международным договорам, участниками которых являются и Российская Федерация, и Королевство Норвегия, и которые являются действующими на момент вступления в силу настоящего Договора». Но это ничего не дает для защиты интересов российских нефтегазовых компаний, поскольку в 1985 г. СССР не отреагировал на нефтегазовый закон Норвегии. В силу этой причины при возникновении спора и его передаче в Международный суд будет применяться не данная норма договора о разграничении, а принцип *эстоппель*. Суть этого принципа заключается в молчаливом согласии участника договора (о Шпицбергене) с определенным положением вещей и, как следствие этого, утрате права ссылаться в будущем на обнаружившееся основание его недействительности. То же самое касается и ст. 3 датско-норвежского договора о разграничении между Гренландией и Шпицбергом.

Соглашения Советского Союза с США и России с Норвегией по СЛО предусматривают разграничение морских пространств, в то время как в аналогичных канадских, датских и норвежских договоренностях по морской Арктике говорится о разграничении пространств, соответствующих конкретным юридическим понятиям. Из советско-американского соглашения 1990 г. следует, что речь в нем идет о разграничении юрисдикции в отношении исключительных экономических зон, а также вод или морского дна и его недр. С советской стороны одной из целей этого документа была попытка повлиять на ход переговоров о разграничении морских пространств с Норвегией. К чему привела эта политическая попытка хорошо известно.

Как пишет Александр Вылегжанин в статье «20 лет «временного применения» Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств», при использовании срединной линии Советский Союз мог бы располагать в Беринговом море правами на 25 тыс. кв. км пространств больше, чем при использовании линии 1867 года. Если согласно Конвенции 1867 г. часть этой линии могла простирается в Северном Ледовитом океане до Северного полюса, то, как явствует из послания президента Джорджа Буша-старшего Конгрессу по поводу ратификации названного соглашения, и карты, прилагаемой к заявке России в Комиссию ООН по границам континентального шельфа, эта линия ограничена пределами 200-мильной ИЭЗ. Не исключено, что применение принципа срединной линии при разграничении континентального шельфа между Россией и Соединенными Штатами в СЛО также было бы более выгодно для нашей страны.

Из терминов Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., определяющих морские пространства, в недавно подписанном российско-норвежском договоре о разграничении морских пространств упоминается российская ИЭЗ и континентальный шельф двух стран. В силу отсутствия юридической чистоты в норвежской нормативной базе, определяющей режим «норвежских шельфовых пространств», можно говорить о том, что проведенная договором «срединная» линия разграничивает абстрактные зоны юрисдикции двух государств без учета правовых реалий в норвежской зоне юрисдикции. В связи с отсутствием юридической чистоты в норвежской нормативной базе, определяющей режим

«континентального шельфа» этой страны, а также границы «шельфовых пространств» Шпицбергена, в договоре России с Норвегией о разграничении должны были бы быть учтены особенности пространственной сферы действия договора о Шпицбергене, а также применены в полном объеме юридические понятия, используемые для разграничения в современном международном морском праве.

Особое международно-правовое положение «шпицбергенского квадрата», имеющего, по сути, статус исторического анклава, не позволяет Норвегии претендовать на расширение «норвежского континентального шельфа» до Северного полюса на основании соглашений с соседними странами с использованием ст. 83 Конвенции ООН по морскому праву, которая определяет вопросы разграничения континентального шельфа государств со смежными или противолежащими побережьями. Это, в свою очередь, предполагает возможность разграничить глубоководные шельфовые пространства Северного Ледовитого океана между Россией и Данией/самоуправлением Гренландии на основании все той же 83 статьи Конвенции ООН по морскому праву 1982 года.

А.М. Орешенков – кандидат юридических наук, эксперт по международно-правовым проблемам Арктики.