

## 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 разнотечений 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, разграничающие 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 политico-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 пытаться 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 *шипицбергенский 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, расположенные 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 залегать 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 Сvalьбардом (Шпицбергеном). 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 вправе 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 *«racta 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 эстоптель. 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 Шпицбергеном.

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 простираться 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.