

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА
УСТАНОВЛЕНИЯ ПРЯМЫХ ИСХОДНЫХ ЛИНИЙ В АРКТИКЕ****Вылегжанин Александр Николаевич**

Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой международного права Московского государственного института
международных отношений МИД России (Москва),
e-mail: danilalvy@mail.ru

Дудыкина Инна Петровна

Кандидат юридических наук, эксперт Аналитического центра
при Правительстве Российской Федерации (Москва),
e-mail: inna_mel3008@mail.ru

Моргунов Борис Алексеевич

Доктор географических наук, директор Института экономики природопользования
и экологической политики Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» (Москва),
e-mail: bmorgunov@hse.ru

Характеризуется практика установления государствами исходных линий. Авторы анализируют применимые международные обычаи, касающиеся данной практики, уделяют особое внимание комментариям к статьям по морскому праву, принятым Комиссией международного права ООН. Кроме того, они исследуют и сопоставляют официальные позиции в отношении установления исходных линий иностранных арктических государств: Дании (в части острова Гренландии), Канады, Норвегии, Исландии, а также США. Отмечаются юридические особенности установления Норвегией прямых исходных линий вдоль побережья архипелага Шпицберген. В заключение предлагается своеобразный реестр географических, экономических, международно-правовых и национально-законодательных факторов, которые учитывались названными арктическими государствами при уточнении местоположения исходных линий вдоль их побережья в морях Северного Ледовитого океана.

Ключевые слова: Северный Ледовитый океан, арктические государства, нормальные исходные линии, прямые исходные линии

**THE INTERNATIONAL LEGAL REVIEW OF FOREIGN PRACTICES
ON DRAWING BASELINES IN THE ARCTIC REGION****Vylegzhanin Alexander**

MGIMO University (Moscow),
e-mail: danilalvy@mail.ru

Dudykina Inna

Analytical center for the Government of the Russian Federation (Moscow),
e-mail: inna_mel3008@mail.ru

Morgunov Boris

Higher School of Economics – National Research University (Moscow),
e-mail: bmorgunov@hse.ru

The authors describe foreign practices on drawing baselines in the Arctic region. They analyze some international customs related to such practices, pay special attention to the commentaries to articles concerning the law of the sea, adopted by the International Law Commission. Besides that, they

compare the official positions by the foreign arctic states in relation to drawing baselines: Denmark (in relation to Greenland), Canada, Norway, Iceland as well as the USA. It is stated that the straight baselines drawn along the coastline of the Svalbard archipelago by Canada is rather distinctive. In conclusion the authors propose the range of geographic, economic, international legal, and national legal factors which were taken into account by the mentioned arctic states in order to clarify the location of baselines along the coast of the Arctic Ocean.

Key words: Arctic Ocean, Arctic states, normal baselines, straight baselines

Россия имеет самое протяженное в мире материковое побережье в Северном Ледовитом океане. Данное утверждение справедливо при любом из двух толкований географического и правового термина «Северный Ледовитый океан», используемых в современной науке. Первое приведено в изданной Наркоминделом СССР книге В. Л. Лахтина: это все водные, ледовые, подводные и подледные части Мирового океана, находящиеся к северу от Северного полярного круга¹. Второе сформулировано, в частности, Всемирной гидрографической организацией: это еще и примыкающие к Северному полярному кругу с юга некоторые районы Мирового океана. Наличие у России столь протяженного арктического побережья в свою очередь является правоустанавливающим фактом. В силу него наша страна имеет наибольшие по площади территориальное море, исключительную экономическую зону, континентальный шельф в Арктике². Ширина всех этих морских пространств отсчитывается от исходных линий.

В соответствии с международным правом различают: 1) нормальные исходные линии, т. е. линии наибольшего отлива вдоль морского побережья государства; 2) прямые исходные линии, соединяющие избранные прибрежным государством выступающие в море точки берега. Нормы международного права об исходных линиях представлены: а) в обычных нормах международного права; б) договорных нормах, прежде всего в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.) и Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне 1958 г. (далее – Конвенция 1958 г.). Согласно Конвенции 1982 г. нормальной исходной линией государства считается «линия наибольшего отлива вдоль берега, указанная на официально признанных прибрежным государством морских картах крупного масштаба», «если иное не предусмотрено в настоящей Конвенции» (ст. 5). Вместе с тем возможно проведение и прямых исходных линий – прежде всего «в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега и в непосредственной близости к нему цепь островов», через определенные точки, без «сколь угодно заметных отклонений от общего направления берега» и с сохранением «тесной связи» вод, заключаемых во внутренние воды, с береговой территорией (ст. 7 Конвенции 1982 г.). Аналогичные нормы содержатся в ст. 3 и 4 Конвенции 1958 г.

В настоящее время проблема толкования и выполнения правовых норм об исходных линиях в Северном Ледовитом океане имеет для Российской Федерации приоритетное значение. Россия в целях обеспечения экономических и иных интересов в Арктике вправе обозначить новые прямые исходные линии. Такие уточнения, вместе с тем, допустимы в рамках корректного толкования применимых международно-правовых норм и с учетом соответствующего зарубежного опыта, прежде всего Дании, Канады, Норвегии – граничащих с Россией государств, имеющих смежные и противолежащие по отношению к ней арктические побережья. В отличие от названных арктических государств, США

¹ Лахтин В. Л. Права на северные полярные пространства. М., 1928.

² О правовом режиме морских пространств см.: Международное морское право / отв. ред. С. А. Гуреев. М., 2003. С. 448.

придерживаются подхода, в соответствии с которым исходные линии, в том числе вдоль арктического побережья, проводятся по линии наибольшего отлива¹.

Начнем характеристику практики установления государствами исходных линий с анализа применимых международных обычаев. К международным обычаям относятся правила поведения, которые складываются постепенно вследствие повторяющихся действий государств (практики государств); признаются юридически обязательными, т. е. наличествует, как отметил Международный суд ООН в деле «Ливия против Мальты» (1985 г.), *opinio juris* – мнение, убеждение государств в юридической обязательности таких правил. При этом «общая практика» государств должна быть «последовательной и внутренне согласованной»².

Международный суд ООН в деле о рыбных ресурсах («Великобритания против Норвегии» 1951 г.), чаще называемом делом об исходных линиях, решал главным образом вопрос о правомерности проведения Норвегией прямых исходных линий для отсчета ширины ее территориального моря и рыболовной зоны. Это решение Суда стало «юридической классикой», на него ссылаются государства при обосновании своих позиций относительно проведения исходных линий.

Как установил Суд, королевским декретом Норвегии от 12 июля 1935 г. были обозначены прямые исходные линии для отсчета ширины территориального моря данного государства. Эти прямые линии соединяли перечисленные в Декрете точки на материковом побережье, наиболее выступающие в море, а также точки шхерного пояса северного побережья Норвегии (точки не только на континентальной части норвежского побережья страны, но и на островной, а также на скалах).

В соответствии с законодательством Норвегии ширина ее территориального моря на тот период составляла 4 морские мили, такую же ширину имела рыболовная зона страны. Правительство Норвегии уведомило, что оно «будет обходиться сдержанно» с иностранными рыбаками. Однако с 1948 г. норвежские власти стали жестко пресекать нарушения пределов рыболовной зоны, определенных с учетом прямых исходных линий, и задерживать британские траулеры. В ответ на это Великобритания в сентябре 1949 г. возбудила дело в Международном суде ООН, запросив Суд прежде всего «огласить принципы международного права, применимые к установлению исходных линий, со ссылкой на которые правительство Норвегии вправе осуществить делимитацию рыболовной зоны, простирающейся в море от этих исходных линий на 4 морские мили и резервируемой исключительно для норвежских подданных». Понятно, что запрашивалось содержание применимых обычно-правовых норм международного права, поскольку конвенционных норм об исходных линиях на тот период еще не было. Норвегия доказывала в Суде правомерность своих действий, прося учесть тот факт, что декрет от 12 июля 1935 г. не противоречит международному праву и что Норвегия в любом случае имеет исторические права на все воды в пределах, определенных этим декретом.

Суд признал, что ширина территориального моря отсчитывается по общему правилу от линии наибольшего отлива. Вместе с тем Суд напомнил, что исходные линии для отсчета ширины территориального моря могут проводиться несколькими способами,

¹ Общеисторические характеристики международно-правовых оснований проведения исходных линий, в том числе в Арктике, изложены в ряде работ (См., например: Новое в международном морском праве / отв. ред. М. И. Лазарев. М., 1972. С. 117–139; Колодкин А. Л. Правовой режим территориальных вод и открытого моря. М., 1961. С. 21–24; Вылегжанин А. Н., Гуреев С. А., Иванов Г. Г. Международное морское право. М., 2003. С. 75–95; Elferink A. G. O., Rothwell D. R. The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction. The Hague, 2001. P. 68–84; Вылегжанин А. Н. К толкованию международно-правовых постановлений об исходных линиях // Московский журн. междунар. права. 2011. № 2. С. 3–22.

² Подробнее см.: Вылегжанин А. Н., Каламкарян Р. А. Значение международного обычая в современном международном праве // Московский журн. междунар. права. 2012. № 2. С. 5–29.

в том числе параллельно извилинам берега (способ «параллельной трассы»); спрямлением в некоторых пределах извилин, вогнутостей на побережье (способ прямых исходных линий); проведением дуг, соединяющих определенные точки берега. Суд счел правомерным отсчитывать ширину территориального моря от внешней цепи шхерных скал, образующих с континентальным побережьем Норвегии «одно целое». Сделав значимый вывод о том, что исходные линии могут не только следовать общему направлению побережья, но и обозначаться прямыми линиями, соединяющими наиболее выступающие в море места на побережье, Суд не квалифицировал избранный Норвегией способ прямых исходных линий как противоречащий международному праву, отклонив доводы Великобритании.

Выводы Суда о правомерности проведения прямых исходных линий были восприняты Комиссией международного права ООН и впоследствии учтены государствами-участниками I Конференции ООН по морскому праву 1958 г.: в Конвенции 1958 г. предусматривается, в частности, что «нормальной исходной линией для измерения ширины территориального моря является линия наибольшего отлива вдоль берега, указанная на официально признанных прибрежным государством морских картах крупного масштаба» (ст. 3); а в местах, «где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега и в непосредственной близости к нему цепь островов, для проведения исходной линии, от которой отмеряется территориальное море, может применяться метод прямых исходных линий, соединяющих соответствующие пункты» (ст. 4). Некоторые современные аспекты толкования этого судебного решения принимались во внимание при уточнении исходных линий, проходящих вдоль арктического побережья Норвегии, Дании, Канады.

В обоснование правомерности проведения Норвегией прямых исходных линий по Декрету 1935 г. Суд сослался на хозяйственную значимость такой делимитации для местного населения. Норвежцы «с незапамятных времен» вели промысел на спорных участках моря, жизненно важных для местного хозяйства. Участки моря, как описывал Суд, ограничивались ими путем проведения прямых линий между выбранными точками «желаемых» местностей, полных морской фауны. Все это происходило в течение долгого времени, сформировав некое обыкновение, которое следует должным образом учитывать.

Суд также отметил, что промульгирование Норвегией декретов 1869 и 1889 гг., в которых она последовательно проводила политику установления прямых исходных линий, не вызвало протеста других государств, кроме Великобритании. При этом указанные нормативные акты Суд счел прецедентными, положенными в основу целостной, «хорошо определенной и единообразной системы» Норвегии в части установления исходных линий. «Пассивная» реакция заинтересованных государств на данные акты позволила сделать Суду вывод о том, что практика Норвегии юридически признана, поскольку не было ее принципиального неприятия, и что применение Норвегией метода прямых исходных линий вызвано особыми географическими, экономическими и историческими факторами и соответствует международному праву. Суд также пошел навстречу Норвегии в вопросе о протяженности прямых исходных линий, указав, что в современном международном праве нет общепризнанного понимания того, нужно ли данные линии ограничивать по протяженности, и нет единообразной практики их установления.

Конвенцией 1982 г. предусмотрены некоторые правила проведения прямых исходных линий: необходимо соблюдать «достаточно тесную» связь между внутренними участками проводимых линий и береговой линией прибрежного государства для того, чтобы на них можно было распространить режим внутренних вод; недопустимо «сколько-нибудь

заметное отклонение от общего направления берега»; «при установлении отдельных исходных линий могут приниматься в расчет особые экономические интересы данного района, реальность и значение которых ясно доказаны их длительным существованием». Но и в Конвенции 1982 г. не предусмотрена максимальная протяженность прямых исходных линий. Воды, расположенные в сторону берега от исходной линии территориального моря, составляют часть внутренних вод государства (п. 1 ст. 8 Конвенции 1982 г.), т. е. прибрежное государство обладает в этих водах суверенитетом. Если же проведение прямых исходных линий приводит к включению во внутренние воды прибрежного государства районов, которые до того рассматривались как часть территориального моря или открытого моря, то это государство обязано предоставить судам других государств право мирного прохода в этих водах (п. 2 ст. 8 Конвенции 1982 г.).

От прямых исходных линий следует отличать прямые архипелажные исходные линии (или исходные линии архипелага). Ни одно из пяти государств, прибрежных к Северному Ледовитому океану, не является государством-архипелагом, поэтому конвенционные постановления об архипелажных исходных линиях (в том числе об их максимальной длине) к ним не применимы.

В практике государств используются прямые исходные линии разной протяженности. Так, Бирма в ходе делимитации вод залива Мартабан установила прямую исходную линию через его вход длиной порядка 220 морских миль (эта линия связывает наиболее удаленные в сторону моря пункты); от самых ближних к матерiku островов проведены исходные линии длиной 75 морских миль, а замыкающая линия в устье реки Ситтанг достигает 120 миль (декларация президента Бирмы от 15 ноября 1968 г.). Гвинея согласно закону от 3 июня 1964 г. провела исходную линию длиной 120 морских миль от юго-западной оконечности острова Сено на юг до юго-западной оконечности острова Тамара. Мавритания декретом от 21 января 1967 г. установила прямую исходную линию длиной 89 морских миль, связывающую мысы Кап-Блан и Тимирис. Филиппины использовали прямые исходные линии протяженностью до 140 морских миль, Эквадор – до 147, Индонезия – до 120. Подобная практика не встретила протестов большинства государств.

В соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 899 (IX) от 14 декабря 1954 г. Комиссия международного права ООН (далее – Комиссия, КМП) систематизировала нормы по морскому праву. В 1956 г. КМП приняла текст статей по морскому праву, а также дала к ним комментарии. Поскольку в последующем упомянутые статьи легли в основу четырех Женевских морских конвенций 1958 г., Комментарии КМП до сих пор имеют практическое значение.

КМП так сформулировала правило о нормальной исходной линии: «С исключениями, предусматриваемыми в постановлениях статьи 5 и в постановлениях, относящихся к заливам и островам, ширина территориального моря отмеряется от линии наибольшего отлива вдоль берега, как она обозначается на картах большого масштаба, официально признаваемых прибрежным государством» (ст. 4). По вопросу о режиме прямых исходных линий КМП предусмотрела следующее: «Если обстоятельства вызывают необходимость в установлении специального режима ввиду того, что берег очень извилист или изрезан или имеются острова в непосредственной к нему близости, то исходная линия может не зависеть от линии наибольшего отлива. В этих случаях допускается пользоваться методом проведения прямых исходных линий, соединяющих соответствующие точки. При проведении таких исходных линий не допускается сколько-нибудь заметных отклонений от общего направления берега, а участки моря, лежащие с внутренней стороны этих линий, должны быть достаточно тесно связаны с владениями на суше, чтобы распространить на них режим внутренних вод. Тем не менее могут приниматься, где не-

обходимо, во внимание составляющие особенность какого-либо района экономические интересы, о реальности и значении которых ясно свидетельствует долговременная практика. Исходные линии не должны проводиться ни от обсыхающих скал и обсыхающих банок, ни к таким скалам и банкам. Прибрежное государство должным образом объявляет о проведенных им прямых исходных линиях во всеобщее сведение» (ст. 5).

В комментарии к ст. 5 КМП обратилась к рассмотренному решению Международного суда ООН по спору между Великобританией и Норвегией и пояснила: «При таких условиях уже нельзя сослаться на правило о линии наибольшего отлива, которое предписывает следовать линии берега со всеми ее извилинами. Далее, те очень многие отклонения, которые необходимы вследствие такой изрезанности берега, нельзя считать простыми исключениями из этого правила. Подобные исключения отменяли бы самое правило. Такой берег, если смотреть на него как на целое, требует применения иного метода, а именно – метода проведения исходных линий, которые могли бы отклоняться, в разумных пределах, от физической линии берега...». Некоторые члены Комиссии подчеркивали, что КМП выработала указанные постановления для применения «в качестве общего правила» и от них всегда можно будет отступать, если это оправдывается особыми обстоятельствами; прямые исходные линии могут проводиться только между пунктами, находящимися на территории какого-либо одного государства; соглашение между двумя государствами, по которому такие исходные линии проводятся по берегу и соединительным пунктам, находящимся на территориях различных государств, не может быть обязательно для других государств.

Анализ положений об исходных линиях дан также в шеститомном Комментарии к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.¹ Это наиболее цитируемое издание, в том числе в материалах ООН. Авторы Комментария, воспроизводя ст. 5 Конвенции 1982 г. о том, что «нормальной исходной линией для измерения ширины территориального моря является линия наибольшего отлива вдоль берега», пишут, что начальная формулировка этой статьи («Если иное не предусмотрено в настоящей Конвенции») указывает на возможность определения исходных линий другими методами, не только по линиям отлива. При этом сделаны ссылки на ст. 6 («Рифы»), ст. 7 («Прямые исходные линии»), ст. 9 («Устья рек»), ст. 10 («Заливы»), ст. 13 («Осыхающие при отливе возвышения») и ст. 14 (о сочетании различных методов) Конвенции.

Секретариат ООН в исследовании по вопросам исходных линий дал определения некоторых терминов, в том числе термина «прямые исходные линии»: это системы линий, напрямую соединяющих установленные или расчетные точки². В Комментарии отмечается общеизвестное: с математической точки зрения прямая линия – это кратчайшее расстояние между двумя точками; подчеркивается, что Конвенцией 1982 г. установлены два географических обстоятельства, позволяющие использовать метод прямых исходных линий: 1) береговая линия «глубоко изрезана и извилиста»; 2) «вдоль берега или в непосредственной близости к нему имеется цепь островов». Первое положение взято без изменения из упомянутого решения Международного суда ООН 1951 г. Второе – это несколько измененная формулировка, использованная Судом в том же решении.

Наличие лишь нескольких изолированных островов не формирует, по мнению авторов Комментария, «достаточно устойчивой цепи». Такие группы островов относят к одной из следующих категорий: острова, которые, по всей вероятности, образуют одно целое с материком; острова, расположенные на некотором расстоянии от побережья, соз-

¹ UN Convention on the Sea. 1982. A Commentary: Vol. I–VI / ed. by M. H. Nordquist. Dordrecht; Boston; L., 1985–1992. Vol. II.

² Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea. Appendix 1. Glossary of Technical Terms. 1989. P. 47.

дающие своего рода «экран», закрывающий значительную часть побережья со стороны моря. При этом, комментируя п. 3 ст. 7 Конвенции 1982 г. (закрепляющий два требования к определению прямых исходных линий), авторы подчеркивают: во-первых, прямые исходные линии не должны иметь каких-либо заметных отклонений от общего направления берега (что созвучно утверждению Суда о том, что «направление исходных линий не должно сколько-нибудь заметно отклоняться от общего направления берега»); во-вторых, морские районы, находящиеся с внутренней стороны этих линий, должны быть достаточно тесно связаны с массивом суши, чтобы на них можно было распространить режим внутренних вод. В Комментарие отмечено, что ни одно из этих требований не связано с необходимостью производить математические расчеты; нет каких-либо общепринятых критериев соответствия этим требованиям.

Конвенционный термин «особые экономические интересы данного района, реальность и значение которых ясно доказаны их длительным осуществлением» (п. 5 ст. 7 Конвенции 1982 г.) также взят из решения Международного суда 1951 г. Пункт 6 ст. 7 (о запрете такого проведения прямых исходных линий, при котором территориальное море другого государства оказалось бы «отрезанным от открытого моря» или исключительной экономической зоны) нацелен на то, чтобы сохранить доступ прибрежного государства к району открытого моря, несмотря на действия другого государства по установлению прямых исходных линий¹.

Возникает вопрос: соответствует ли такому прочтению применимых норм международного права современная практика Дании, Канады, Норвегии по проведению прямых исходных линий в Арктике? Так, Норвегия установила только прямые исходные линии вдоль всего своего побережья, а также вдоль значительно удаленного от ее материкового побережья острова Ян-Майен. Более того, Норвегия в 2001 г. провела лишь прямые исходные линии вдоль всего побережья архипелага Шпицберген без каких-либо консультаций с государствами-участниками Договора о Шпицбергене 1920 г. Аналогична практика Канады, которая провела только прямые исходные линии вдоль своего арктического побережья, тем самым включив в состав своих внутренних вод не только Северо-Западный проход, но и общие с Гренландией морские районы в море Линкольна и море Баффина. Требуют оценки и действия Дании и Исландии, которые, установив лишь прямые исходные линии вдоль арктического побережья, также существенно увеличили площадь своей морской территории. Еще больше вопросов вызывает позиция США, которые, в отличие от перечисленных арктических государств, не используют в Арктике прямые исходные линии.

Такая крупная экономическая и военная держава, как США, заинтересована в морском правопорядке, при котором максимально большие морские пространства лежали бы за пределами национального суверенитета и юрисдикции прибрежных государств и были бы открыты для американских вооруженных сил и хозяйствующих субъектов². Неудивительно поэтому политика США в данном вопросе: исходные линии должны в общем случае устанавливаться по линии наибольшего отлива с тем, чтобы под суверенитетом (и соответственно юрисдикцией) прибрежного государства находилось наименьшее пространство. Такого рода нормальные исходные линии США проводят и вдоль своего арктического побережья, используя замыкающие прямые линии только в случае «заливов в правовом смысле», т. е. заливов, которые по своим географическим параметрам отвечают правовым критериям, установленным в Конвенции 1958 г. (п. 1–5 ст. 7) и Конвенции 1982 г. (п. 1–5 ст. 10). США, однако, не имеют законодательства, которое

¹ UN Convention on the Sea. 1982. A Commentary. Vol. II. P. 97–103.

² Писарев В. Д. США и Мировой океан. М., 1977. С. 14 и след.

четко определяло бы пределы их внутренних вод. Это позволяет им, протестуя против юридических позиций других государств, осуществляя «систематический мониторинг их чрезмерных притязаний» на морские районы, конструировать для самих себя гибкое правовое поле экономической и иной морской деятельности.

Некоторые юридические вопросы установления прямых исходных линий на федеральном уровне детально рассматривались Верховным судом США в делах «USA v. Alaska» (1997 г.) и «USA v. State of Louisiana et al.» (1993 г.). Опираясь на анализ этих дел, можно заключить, что США исходят из правомерности учета исторически сложившихся правовых оснований при проведении прямых линий, замыкающих заливы¹. США, в настоящее время выступая против установления Данией, Канадой, Норвегией прямых исходных линий, вряд ли продолжат придерживаться данной позиции. Дело в том, что, во-первых, у этих государств и США есть масштабные общие экономические интересы, охватывающие, например, район открытого моря в центральной части Северного Ледовитого океана, за пределами 200-мильных экономических зон пяти арктических государств; во-вторых, не исключено, что сами США в будущем установят прямые исходные линии вдоль побережья Аляски.

Норвегия, как было показано, в прошлом умело опиралась на нормы международного обычного права о прямых исходных линиях. Эта страна в 1930-е гг. пошла по пути смелого (на тот период) установления весьма протяженных прямых исходных линий, которые включали в состав ее внутренних вод обширные морские пространства. В дальнейшем эта правовая политика получила развитие, особенно с принятием королевского декрета от 14 июня 2002 г. (действует сейчас в ред. 10 октября 2003 г.) относительно координат прямых исходных линий вдоль материкового побережья Норвегии. В этом акте приводятся актуальные до сих пор доводы в пользу правомерности проведения прямых исходных линий. Норвегия ссылается, во-первых, на особые географические условия, которые преобладают на ее побережье; во-вторых, на необходимость обеспечения жизненных интересов населения самой северной части страны; в-третьих, на исторически сложившиеся правовые основания, прежде всего на необходимость и далее исполнять имевшие место до 1935 г. законодательные требования в этой области (королевские декреты 1812, 1869, 1881 и 1889 гг.), т. е. выдвигая в качестве довода сложившуюся систему законодательных прецедентов. Установление исходных линий в Норвегии – это с точки зрения национального права прерогатива Короны (власти короля Норвегии), что подтверждается законом 2003 г. «О территориальном море и прилежащей зоне Норвегии» (ст. 1). Король имеет право определять исходные линии посредством принятия «правил».

Норвегия последовательно применяет нормы о прямых исходных линиях к своему арктическому побережью (примерно одна треть материкового побережья этой страны находится за пределами Северного полярного круга). Такие линии проведены не только вдоль ее материкового побережья, но и по наиболее отступающим точкам берегов острова Ян-Майен, несмотря на то что он не характеризуется значительными углублениями в береговой линии или множественностью островов в окружении.

Вместе с тем возникает вопрос о правомерности проведения Норвегией прямых исходных линий вдоль побережья Шпицбергена. Хотя Шпицберген – часть государственной территории Норвегии, он имеет особый статус в силу Договора о Шпицбергене 1920 г., предусматривающего вокруг островов «территориальные воды Шпицбергена», но не Норвегии². Норвегия, тем не менее, на основании королевского декрета от 25 сен-

¹ Подробнее см.: Вылегжанин А. Н., Матишов Г. Г., Моргунов Б. А. и др. Международно-правовая квалификация морских районов в качестве исторических вод (теория и практика государств). М., 2012. С. 76–85.

² Согласно Договору на условиях, предусмотренных им, признается суверенитет Норвегии над островами Шпицбергена (ст. 1), но граждане других государств-сторон Договора имеют «одинаковый

тября 1970 г. установила прямые исходные линии вокруг Шпицбергена без согласования с другими государствами-участниками Договора. От указанных в декрете координат и проведенных на их основе прямых исходных линий Норвегия отсчитала ширину «территориальных вод» Шпицбергена. В результате внутренними водами Норвегии стали большие участки моря, что, по мнению некоторых западных юристов, не вписывается в «разумное соотношение» между площадью суши и воды. Однако эта критика действий Норвегии малозаметна и игнорируется Министерством иностранных дел Норвегии. Практику Норвегии по установлению прямых исходных линий вдоль Шпицбергена правильнее проанализировать на более широкой правовой основе, т. е. в контексте современного толкования Договора о Шпицбергене 1920 г.¹, а этого западные критики не делают.

1 июня 2001 г. Норвегия издала предписания, которые предусматривают проведение новых прямых исходных линий вокруг Шпицбергена, отличающихся от тех, которые устанавливались королевским декретом 1970 г. Норвегия причины этих изменений объясняет достаточно свободно: например, «техническими ошибками», допущенными ранее². Новые прямые исходные линии включают в себя значительно более широкие морские пространства – это видно и на картах, подготовленных Норвежским картографическим ведомством. Показательно, что 1 июля 2001 г., после введения в действие новых правил относительно прямых исходных линий вокруг Шпицбергена, об этом изменении получили уведомление все государства-участники Договора о Шпицбергене: им была направлена копия новых предписаний на двух официальных языках Договора – английском и французском. После этого список новых координат исходных линий Шпицбергена со ссылкой на ст. 16 Конвенции 1982 г.³ был открыт для всеобщего ознакомления и препровожден Генеральному секретарю ООН.

Практическое значение установления новых прямых исходных линий Шпицбергена понятно: чем удаленнее от побережья эти линии, тем дальше в море простираются территориальные воды Шпицбергена, которые Норвегия считает своим территориальными морем. Более того, Норвегия последовательно увязывает свое законодательство о «национальных парках» на Шпицбергене (включают в себя территориальные воды Шпицбергена) с вопросом о морских границах и режиме морских вод. Например, в соответствии с норвежским законодательством губернатор Шпицбергена может запретить проход судов в водах Шпицбергена, если они (воды) являются национальным парком⁴.

Исландия начала применять метод прямых исходных линий с 1952 г., т. е. еще до принятия морских конвенций 1958 г. Необходимые уточнения в исландскую систему установления исходных линий, однако, были внесены 30 июня 1958 г. В результате обмена нотами с Великобританией 11 марта 1961 г. по вопросу о делимитации морских пространств Исландия в том же году издала правила относительно юрисдикции Исландии в области рыболовства. Эти правила внесли некоторые коррективы в систему прямых ис-

свободный доступ для любой цели и задачи» в воды, фиорды и порты местностей Шпицбергена, включая занятие «всякими морскими, промышленными, горными и торговыми операциями на условиях полного равенства» (ст. 3).

¹ Подробнее см.: *Вьлегжанин А. Н., Зиланов В. К.* Шпицберген. Правовой режим прилегающих морских пространств. М., 2006. С. 248.

² *Fife R. E., Jervell K.* Elements of Nordic Practice 2000 // Norway. Nordic Journal of International Law. 2001. Vol. 70. P. 555.

³ В п. 2 ст. 16 Конвенции установлено: «Прибрежное государство должным образом публикует... карты или перечни географических координат и сдает на хранение копию каждой такой карты или каждого такого перечня Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций».

⁴ *Current Legal Developments, International Maritime Organization* // International Journal of Estuarine & Coastal Law. 1988. Vol. 44.

ходных линий Исландии. Новая редакция координат прямых исходных линий увидела свет 14 июля 1972 г.

Система прямых исходных линий, установленная Исландией, изначально включала в себя 48 исходных точек, которые соединялись между собой прямыми линиями. Три острова (*Kolbeinsey, Hvalbakur, Geirfugladrangur*) были объявлены «вариантными» (*optional*), т. е. их исходные линии не включались в жесткую систему прямых исходных линий страны и могли быть оперативно изменены. Исходные линии вдоль двух углублений морского побережья (*Breidafjordhur, Faxafloi*) были проведены «расширительно» – прямыми замыкающими линиями. В 1961 г. в результате переговоров с Великобританией Исландия уменьшила количество исходных точек до 40. Общая протяженность прямых исходных линий составила 785,6 морских миль, самая длинная из них достигла 74,1 морских миль (она значительно протяженнее самой длинной из тех прямых исходных линий Норвегии, которые оспаривались Великобританией в 1951 г. в Международном суде ООН).

В целом правоведы склоняются к выводу о том, что система прямых исходных линий Исландии во многом похожа на норвежскую. Вместе с тем особого внимания потребовал вопрос о том, вправе ли это государство проводить прямые исходные линии вокруг всего географического архипелага. Признается, что Исландия действовала в соответствии с нормами Конвенции 1958 г., в частности учитывала интересы местного населения, исторические правовые основания, требование об экономической связи образуемых внутренних вод с промыслом в них и т. д. Но в международном праве на тот период не было общепризнанного понимания того, вправе ли государство проводить прямые исходные линии по всей окружности архипелага. При этом правоведы предлагали даже делать различие между двумя гипотетическими ситуациями: государство-остров рассматривается в качестве острова, архипелага (и проведение прямых исходных линий по всей его окружности не является признанным в международном праве); государство предстает как политико-географическое образование, не лишенное политических признаков материкового государства (в этом случае на береговую линию Исландии распространялся бы тот же режим, что и в общем порядке на материковое побережье).

Критиковали Исландию и за то, что некоторые из установленных ею прямых исходных линий значительно отклоняются от направления берега, и за сочетание метода нормальных исходных линий с методом прямых исходных линий (критики отмечали, что такая смена методов не имеет четкого юридического и логического обоснования), и за неразумное использование метода исходных линий (в некоторых случаях Исландия применяла его вместо метода нормальных исходных линий). Тем не менее позиция Исландии о правомерности установленных ею прямых исходных линий оставалась неизменной.

Дания наряду с другими арктическими государствами восприняла метод прямых исходных линий как правовой, защищающий ее экономические и иные интересы, в том числе в Арктике (около трех четвертей морского побережья Гренландии находится в Арктическом регионе). Основным источником правового регулирования этого вопроса в Дании стал королевский указ о делимитации территориального моря от 21 декабря 1966 г. (в ред. от 19 апреля 1978 г.). Национальную законодательную основу установления прямых исходных линий вдоль побережья Гренландии составляют исполнительные приказы 1976 г. № 629 (о рыбоохранной зоне Гренландии), 1980 г. № 176. Всего по побережью Гренландии было нормативно обозначено 75 сегментов в южной части и 82 – в северной; вдоль них были проведены прямые исходные линии. Самые длинные из них достигают 65,6, 67,2 и 66,4 морских миль на западном побережье и 67,2 и 80,1 морских миль на северном (близ полуострова Принцессы Дагмар). Интересно, что

и в этом случае международное сообщество молча согласилось с установлением Данией вдоль побережья Гренландии прямых исходных линий, существенно превышающих по длине те, что оспаривались в Международном суде ООН в 1951 г.

Канада установила прямые исходные линии в соответствии с декретом о морских территориальных географических координатах 1985 г., разделив свою береговую линию на 139 сегментов. Самые длинные исходные линии составляют 99,2 и 99,5 морских миль (вдоль побережья ряда заливов и проливов). В декрете 1985 г. зафиксировано такое понятие, как «район 7», в который входят канадские арктические острова и канадская арктическая материковая часть, а также прилегающие «ледовые» и «водные» территории. В соответствии с Декретом по атлантическому и арктическому побережью Канады исходные линии проведены дифференцированно: по прямым линиям, которыми должны быть соединены географические координаты, указанные в приложении 1 к декрету; по линиям наибольшего отлива от прибрежной материковой части (приложение 2); по линиям наибольшего отлива от островов и от осыхающих при отливе возвышениях (приложение 3). При этом арктические территории Канады, согласно декрету, «оконтурены» прямыми исходными линиями полностью. По мнению госсекретаря Канады, декрет 1985 г. подтверждает, что определенные им «исходные линии устанавливают внешний предел исторических вод Канады». От этих исходных линий необходимо отчитывать 12 морских миль – ширину территориального моря Канады. Более того, Канада рассматривает все острова, составляющие Канадский архипелаг, и морские территории между ними как «единое целое».

США обратили внимание на то, что об установлении прямых исходных линий Канада не уведомила их и иные «затронутые» государства, тем более что это предусмотрено канадским законом о территориальном море и рыбоохранных зонах. Госсекретарь Канады, однако, оставил этот выпад без ответа. 26 февраля 1986 г. США направили Канаде официальную ноту, в которой выразили протест против проведения ею прямых исходных линий, указав, что эти правопритязания не имеют под собой международно-правового обоснования. США отметили, что действия Канады затрагивают существующий международно-правовой режим проливов, которые используются для международного судоходства. В юридической литературе обсуждается вопрос о том, является ли такая реакция США отрицанием самой правомерности проведения Канадой прямых исходных линий либо лишь квалификацией арктических проливов в качестве международных. Впрочем, нота США стала не единственным протестом против арктической политики Канады. Еще 1 ноября 1967 г. США в дипломатической ноте указали, что действия Канады «не находят оправдания, противоречат установленным принципам международного морского права». США «не признали» действительность обозначенных Канадой исходных прямых линий.

Европейский союз, как и США, также не одобрил отнесение Канадой вод Канадского архипелага к своим внутренним водам (нота ЕС от 9 июля 1986 г.), выразив сомнение в обоснованности проведенных прямых исходных линий. Протест был озвучен представителем Великобритании.

Неудивительно, что при ратификации Конвенции 1982 г. (в ноябре 2003 г.) Канада заявила об отказе в принятии обязательной процедуры разрешения по этой Конвенции некоторых обозначенных споров о делимитации в Арктическом регионе, особенно тех, что затрагивают исторические воды Канады.

Позиция Канады в отношении прямых исходных линий соответствует интересам всех других арктических государств. Кроме того, объективно аргументация Канады, в первую очередь ее сильные доводы – природоохранные, выглядит более убедительной, отве-

чающей современному международному праву, задаче обеспечения правовой стабильности в Арктическом регионе, чем аргументация США, которые ограничились общими фразами, не учтя специфику статуса Северного Ледовитого океана. Но есть и признаки смягчения канадо-американского арктического противостояния: в 1988 г. было заключено Соглашение между Правительством Канады и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в Арктике¹. В ст. 1 Соглашения декларируется взаимное признание сторонами «особых интересов» в Арктике и их ответственности как соседствующих государств. Отмечается недопустимость негативного воздействия на уникальную окружающую среду и благополучие жителей данного региона (ст. 2). Ключевое положение Соглашения 1988 г. (для Канады) изложено в последнем абзаце ст. 3: «Правительство Соединенных Штатов обещает, что любое судоходство ледоколов США в водах, считаемых Канадой внутренними, будет осуществляться с согласия Правительства Канады». Существует мнение, что в обмен на эту договорную клаузулу Канада обещала *de facto* не препятствовать проходу вдоль арктического побережья Канады ледоколов США². Вместе с тем в ст. 4 Соглашения стороны зафиксировали: «Ничто в настоящем соглашении не затрагивает точку зрения Правительства Соединенных Штатов и Канады в отношении морского права, применительно к данному или иным морским пространствам или к отношениям с третьими сторонами». В западной литературе по международному праву считается, что если стороны соглашения фактически оставили соответствующий вопрос «открытым», то по нему не возникает молчаливого согласия³.

И все же Соглашение 1988 г. не сняло противоречия между США и Канадой по вопросу о режиме судоходства в Арктике. Об этом свидетельствует, например, документ, принятый 10 ноября 2009 г. Министерством военно-морских сил США, – «Арктическая дорожная карта для ВМС США»⁴. В литературе отмечается, что США может оспорить территориальные притязания Канады на районы в пределах Северо-Западного прохода⁵.

В заключение обозначим базовые факторы, на которые ссылались арктические государства при установлении прямых исходных линий вдоль арктического побережья.

1. Географические (прежде всего протяженность арктического побережья государства и его конфигурация). Арктические государства посредством учета этого фактора оказались подготовленными к применению международно-правового критерия пропорциональности, используемого Международным судом ООН при делимитации континентального шельфа⁶. Важнейшими географическими факторами, принимаемыми во внимание при проведении прямых исходных линий, арктические государства посчитали изрезанность и извилистость берегов; наличие вдоль берега и в непосредственной близости от него цепи островов; наличие дельт или других природных условий, влияющих на непостоян-

¹ Canada Treaty Series 1988/29. Ottawa, 1989.

² См., например: Melting ice threatens sovereignty over Arctic waters: expert // CBC News. 14 June 2006; URL: <http://www.cbc.ca>.

³ MacGibbon J. C. The Scope of Acquiescence in International Law // British Yearbook of International Law. 1954. Vol. 31. P. 143.

⁴ Подробнее см.: Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: в 3 т. Т. 3: Применимые правовые источники / гл. ред. И. С. Иванов, науч. ред. А. Н. Вылегжанин. М., 2013. С. 412–437.

⁵ Drummond K. The Pentagon's New Arctic Map // World Politics Review. 2009. 30 November.

⁶ Суть критерия пропорциональности состоит в том, что в результате делимитации континентального шельфа должно возникнуть пропорциональное соотношение между площадью каждого из районов континентального шельфа конкретных государств и протяженностью соответствующего побережья таких государств в районе делимитации. Как отметил Суд, «элемент разумной степени пропорциональности между площадью континентального шельфа заинтересованных государств и протяженностью соответствующих побережий, которая должна иметь место в случае осуществления делимитации на основе принципов справедливости, является завершающим фактором, подлежащим учету» (Цит. по: Вылегжанин А. Н. Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских прав. М., 2004. С. 108).

ство береговой линии; наличие заливов, ширина входа в которые превышает 24 морские мили, но которые могут быть объявлены историческими.

2. Экономические. Учет экономических интересов обосновывался приведенными выше статьями Конвенции 1958 г. и Конвенции 1982 г.

3. Историко-правовые (исторические основания в совокупности с принятыми ранее национальными законодательными и договорно-правовыми источниками). При проведении прямых исходных линий вдоль побережья Северного Ледовитого океана арктические государства опирались на результаты анализа совокупного воздействия широкой правовой базы, определяющей современное правовое положение Северного Ледовитого океана, не ограничиваясь вырванными из контекста отдельными международными договорами и, тем более, отдельными их статьями.

Изложенное показывает целесообразность организации в России масштабного международно-правового исследовательского проекта по подготовке к проведению прямых исходных линий вдоль арктического побережья страны с учетом опыта зарубежных арктических государств. Как известно, по законодательству России на большей части ее арктического побережья применяются нормальные исходные линии, хотя вряд ли юридически корректно идентифицировать «линии наибольшего отлива» в Карском, Восточно-Сибирском морях, море Лаптевых, покрытых льдами большую часть года.

Библиография

Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea. Appendix 1. Glossary of Technical Terms. 1989.

Canada Treaty Series 1988/29. Ottawa, 1989.

Current Legal Developments, International Maritime Organization // International Journal of Estuarine & Coastal Law. 1988. Vol. 44.

Drummond K. The Pentagon's New Arctic Map // World Politics Review. 2009. 30 November.

Elferink A. G. O., Rothwell D. R. The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction. The Hague, 2001.

Fife R. E., Jervell K. Elements of Nordic Practice 2000 // Norway. Nordic Journal of International Law. 2001. Vol. 70.

MacGibbon J. C. The Scope of Acquiescence in International Law // British Yearbook of International Law. 1954. Vol. 31.

Melting ice threatens sovereignty over Arctic waters: expert // CBC News. 14 June 2006; URL: <http://www.cbc.ca>.

UN Convention on the Sea. 1982. A Commentary: Vol. I–VI / ed. by M. H. Nordquist. Dordrecht; Boston; L., 1985–1992. Vol. II.

Арктический регион: проблемы международного сотрудничества: в 3 т. Т. 3: Применимые правовые источники / гл. ред. И. С. Иванов, науч. ред. А. Н. Вылегжанин. М., 2013.

Вылегжанин А. Н. К толкованию международно-правовых постановлений об исходных линиях // Московский журн. междунар. права. 2011. № 2.

Вылегжанин А. Н. Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских прав. М., 2004.

Вылегжанин А. Н., Гуреев С. А., Иванов Г. Г. Международное морское право. М., 2003.

Вылегжанин А. Н., Зиланов В. К. Шпицберген. Правовой режим прилегающих морских пространств. М., 2006.

Вылегжанин А. Н., Каламкарян Р. А. Значение международного обычая в современном международном праве // Московский журн. междунар. права. 2012. № 2.

Вылегжанин А. Н., Матишов Г. Г., Моргунов Б. А. и др. Международно-правовая квалификация морских районов в качестве исторических вод (теория и практика государств). М., 2012.

Колодкин А. Л. Правовой режим территориальных вод и открытого моря. М., 1961.

Лахтин В. Л. Права на северные полярные пространства. М., 1928.

Международное морское право / отв. ред. С. А. Гуреев. М., 2003.

Новое в международном морском праве / отв. ред. М. И. Лазарев. М., 1972.

Писарев В. Д. США и Мировой океан. М., 1977.

Bibliography

Arkticheskij region: problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva: v 3 t. T. 3: Primenimye pravovye istochniki / gl. red. I. S. Ivanov, nauch. red. A. N. Vylegzhanin. M., 2013.

Baselines: An Examination of the Relevant Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea. Appendix 1. Glossary of Technical Terms. 1989.

Canada Treaty Series 1988/29. Ottawa, 1989.

Current Legal Developments, International Maritime Organization // International Journal of Estuarine & Coastal Law. 1988. Vol. 44.

Drummond K. The Pentagon's New Arctic Map // World Politics Review. 2009. 30 November.

Elferink A. G. O., Rothwell D. R. The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction. The Hague, 2001.

Fife R. E., Jervell K. Elements of Nordic Practice 2000 // Norway. Nordic Journal of International Law. 2001. Vol. 70.

Kolodkin A. L. Pravovoj rezhim territorial'nyx vod i otkrytogo morya. M., 1961.

Laxtin V. L. Prava na severnye polyarnye prostranstva. M., 1928.

MacGibbon J. C. The Scope of Acquiescence in International Law // British Yearbook of International Law. 1954. Vol. 31.

Melting ice threatens sovereignty over Arctic waters: expert // CBC News. 14 June 2006; URL: <http://www.cbc.ca>.

Mezhdunarodnoe morskoe pravo / otv. red. S. A. Gureev. M., 2003.

Novoe v mezhdunarodnom morskome prave / otv. red. M. I. Lazarev. M., 1972.

Pisarev V. D. SShA i Mirovoj okean. M., 1977.

UN Convention on the Sea. 1982. A Commentary: Vol. I–VI / ed. by M. H. Nordquist. Dordrecht; Boston; L., 1985–1992. Vol. II.

Vylegzhanin A. N. K tolkovaniyu mezhdunarodno-pravovyx postanovlenij ob isходnyx liniyax // Moskovskij zhurn. mezhdunar. prava. 2011. № 2.

Vylegzhanin A. N. Resheniya Mezhdunarodnogo Suda OON po sporam o razgranichenii morskix prav. M., 2004.

Vylegzhanin A. N., Gureev S. A., Ivanov G. G. Mezhdunarodnoe morskoe pravo. M., 2003.

Vylegzhanin A. N., Kalamkaryan R. A. Znachenie mezhdunarodnogo obyчaya v sovremennom mezhdunarodnom prave // Moskovskij zhurn. mezhdunar. prava. 2012. № 2.

Vylegzhanin A. N., Matishov G. G., Morgunov B. A. i dr. Mezhdunarodno-pravovaya kvalifikaciya morskix rajonov v kachestve istoricheskix vod (teoriya i praktika gosudarstv). M., 2012.

Vylegzhanin A. N., Zilanov V. K. Shpicbergen. Pravovoj rezhim prilgayushhix morskix prostranstv. M., 2006.