

УДК 341

ЗАРУБЕЖНЫЙ ПРАВОВОЙ ОПЫТ УСТАНОВЛЕНИЯ ГЕОГРАФИЧЕСКИХ ТОЧЕК ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРЯМЫХ ИСХОДНЫХ ЛИНИЙ В АРКТИКЕ

© 2017 г. Александр Н. Вылегжанин¹, Борис А. Моргунов², Инна П. Дудыкина³

¹Московский государственный институт международных отношений
(Университет) МИД России, Москва, Россия

²Институт экономики природопользования и экологической политики НИУ ВШЭ, Москва, Россия

³Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия
e-mail: inna_mel3008@mail.ru

Поступила в редакцию 05.10.2016 г.

Аннотация. В контексте обеспечения экономических и иных интересов Российской Федерации в Арктике проблема толкования и выполнения правовых норм об исходных линиях в Северном Ледовитом океане имеет приоритетное значение. Российская Федерация вправе обозначить географические координаты точек, соединение которых образует новые прямые исходные линии, допустимые в рамках корректного толкования применимых международно-правовых норм при учете соответствующего зарубежного опыта. Авторами статьи исследуются международно-правовые положения об исходных линиях, теоретически оценивается практика иностранных арктических государств по установлению исходных линий вдоль их побережья в морях Северного Ледовитого океана. Юридически оценены позиции этих государств в связи с установлением ими прямых исходных линий с учетом изрезанности и извилистости береговой линии, наличия вдоль берега или в непосредственной близости от него островов, общего направления берега, а также иных географических характеристик соответствующего арктического побережья. Показано, как установление прямых исходных линий сказывается на пространственной сфере действия суверенитета и суверенных прав арктических государств. Обозначен реестр базовых географических и иных факторов, на которые ссылались те арктические государства, которые установили прямые исходные линии вдоль арктического побережья.

Ключевые слова: Северный Ледовитый океан, арктические государства, изрезанность и извилистость берега, цепь островов, общее направление берега, нормальные исходные линии, прямые исходные линии.

DOI: 10.7868/S0373244417030021

FOREIGN LEGAL EXPERIENCE ESTABLISHING GEOGRAPHIC LOCATIONS FOR STRAIGHT BASELINES IN THE ARCTIC

Alexander N. Vylegzhanin¹, Boris A. Morgunov², and Inna P. Dudykina³

¹Moscow State Institute of International Relations (University) of the Russian Foreign Ministry, Moscow, Russia

²Institute of Natural Resources Economics and Environmental Policy,

National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russia

³Analytical Center for the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

e-mail: inna_mel3008@mail.ru

Received October 5, 2016

Abstract. In the context of ensuring economic and other interests of the Russian Federation in the Arctic the problem of interpretation and implementation of legal rules on baselines in the Arctic Ocean has priority importance for Russia. The Russian Federation has the right to designate the geographical coordinates of points, the connection of which forms new straight baselines that are permissible under the correct interpretation of the applicable international legal norms, taking into account relevant international

experience. The authors examine international legal provisions on baselines, theoretically evaluate practice of the foreign Arctic states to establish the baselines along their coasts in the Arctic Ocean. The position of these states in connection with the establishing by them straight baselines, taking into account the irregularity and tortuosity of a coastline, the presence of islands along the coast or in immediate vicinity from it, the general direction of a coastline, and other geographical characteristics of the relevant Arctic coast is legally appreciated. It is shown how the establishment of straight baselines affects the spatial scope of sovereignty and the sovereign rights of the Arctic states. The registry of basic geographical and other factors referred to by those Arctic states, who have established straight baselines along the Arctic coast, is designated.

Keywords: the Arctic Ocean, Arctic states, irregularity and tortuosity of a coastline, chain of islands, general direction of the coast, normal baselines, straight baselines.

Введение. Географический и правовой термин “Северный Ледовитый океан” (СЛО) означает: 1) понятие, юридически сформулированное в изданной Наркоминделом СССР в 1928 г. книге профессора В.Л. Лахтина: все водные, ледовые, подводные и подледные части Мирового океана, находящиеся к северу от Северного полярного круга (параллель 66°33′ с.ш.); 2) иные понятия, в том числе обозначенное Всемирной гидрографической организацией, означающие еще и примыкающие к Северному полярному кругу с юга некоторые районы Мирового океана [1, с. 15–16]. У России в морях СЛО самое протяженное побережье, что в свою очередь служит правоустанавливающим фактом. В силу него Россия имеет наибольшие по площади: территориальное море, 200-мильную исключительную экономическую зону, континентальный шельф в Арктике [2, с. 210–226]. Ширина всех этих морских пространств отсчитывается от исходных линий.

В соответствии с международным правом прибрежное государство применяет: 1) *нормальные исходные линии*, т.е. линии наибольшего отлива вдоль своего морского побережья; и 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) в договорных нормах, прежде всего в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция-1982) и в Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г. (далее – Конвенция-1958). Согласно Конвенции-1982 *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 “скольких-нибудь заметных отклонений от общего направления берега” и с сохранением “тесной связи” вод, заключаемых во внутренние воды, с береговой территорией (ст. 7). Аналогичные нормы содержатся и в Конвенции-1958 (ст. 3 и 4).

В настоящее время в контексте обеспечения экономических и иных интересов Российской Федерации в Арктике проблема толкования и выполнения правовых норм об исходных линиях в Северном Ледовитом океане имеет приоритетное значение. Россия, подобно Дании, Норвегии и Канаде, вправе обозначить географические координаты точек, соединение которых образует новые прямые исходные линии. Такие географические точки и соответствующие прямые исходные линии, вместе с тем, допустимы в рамках корректного толкования применимых международно-правовых норм, при учете соответствующего зарубежного опыта, прежде всего Дании, Канады, Норвегии – соседних с Россией государств, прибрежных к морям Северного Ледовитого океана, имеющих смежные и противолежащие по отношению к России арктические побережья¹.

Международное обычное право, применимое к установлению прибрежными государствами прямых исходных линий. Международно-правовые обычаи – это такие правила поведения, которые, как отметил Международный Суд ООН

¹ Общественно-исторические характеристики международно-правовых оснований проведения исходных линий изложены в ряде работ. См., например: Колодкин А.Л. Правовой режим территориальных вод и открытого моря. М.: Морской транспорт, 1961. С. 21–24; Вылегжанин А.Н., Гурев С.А., Иванов Г.Г. Международное морское право. М.: Юридическая литература, 2003. С. 75–95; Scovazzi T. The Baselines of the Territorial Sea: The Practice of Arctic States // The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction / A.G.O. Elferink, D.R. Rothwell (Eds.). The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001. P. 69–84; Вылегжанин А.Н. К толкованию международно-правовых постановлений об исходных линиях // Моск. журнал междунар. права. 2011. № 2. С. 3–22.

в деле “Никарагуа против США” (1986), состоят из двух элементов: 1) объективного (*общая практика*) и 2) субъективного (признания ее в качестве права). То есть к международным обычаям относятся правила поведения, которые: 1) складываются постепенно вследствие повторяющихся действий государств (практики государств); 2) признаются юридически обязательными, т.е. наличествует, как отметил Международный Суд в деле “Ливия против Мальты” (1985), *opinio juris* – мнение, убеждение государств в юридической обязательности таких правил. При этом общая практика государств должна быть “последовательной и внутренне согласованной” (подробнее см. [4]). Международный Суд ООН в деле о рыбных ресурсах (Великобритания против Норвегии, 1951 г., чаще называемом делом об исходных линиях) главным образом решал вопрос о правомерности проведения Норвегией прямых исходных линий для отсчета ширины ее территориального моря и рыболовной зоны. Это решение Суда сегодня стало юридической классикой, на него ссылаются государства при обосновании своих позиций относительно проведения исходных линий.

Как установил Суд, Декретом короля Норвегии от 12 июля 1935 г. были обозначены прямые исходные линии для отсчета ширины территориального моря этого государства. Согласно Декрету эти прямые линии соединяли обозначенные в правовом акте короля географические точки на материковом побережье, наиболее выступающие в море, а также точки шхерного пояса северного побережья Норвегии (не только на континентальной части норвежского побережья страны, но и на островной, а также на скалах). В соответствии с законодательством Норвегии ширина территориального моря на тот период составляла 4 морские мили, такую же ширину имела рыболовная зона страны. С учетом переговорного процесса, однако, правительство Норвегии уведомило, что оно “будет обходиться сдержанно” с иностранными рыбаками. С 1948 г. норвежские власти прекратили такой сдержанный способ обеспечения выполнения Декрета 1935 г., стали жестко пресекать нарушения пределов рыболовной зоны, определенных с учетом прямых исходных линий. Британские траулеры задерживались. В ответ на это Великобритания возбудила в сентябре 1949 г. 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 вообще не было. Норвегия доказывала в Суде правомерность своих действий с точки зрения международного права. Норвегия просила Суд определить “в одном решении, отвергнув все утверждения об ином”, следующее: “Учитывая тот факт, что Декрет короля Норвегии от 12 июля 1935 г. не противоречит международному праву, учитывая тот факт, что Норвегия в любом случае имеет исторические права на все воды, в пределах, определенных этим декретом... делимитация рыболовной зоны, осуществленная Декретом короля Норвегии от 12 июля 1935 г., не противоречит международному праву”.

Суд признал, что ширина территориального моря отсчитывается как общее правило от линии наибольшего отлива. Вместе с тем Суд напомнил, что исходные линии для отсчета ширины территориального моря могут проводиться несколькими способами, в том числе параллельно извилинам берега (способ “параллельной трассы”); спрямлением в некоторых пределах изгибов, волнотостей 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 географические точки побережья, Суд не квалифицировал избранный Норвегией способ прямых исходных линий как противоречащий международному праву, отклонив доводы Великобритании. Решение Суда в части правомерности прямых исходных линий было воспринято Комиссией международного права ООН и впоследствии учтено государствами-участниками I Конференции ООН по морскому праву 1958 г.: в Конвенции-1958 предусматривается, в частности, что “нормальной исходной линией для изменения 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).

Подчеркнем некоторые современные аспекты толкования этого судебного решения, которые учитывались при уточнении местоположения исходных линий вдоль арктического побережья Норвегии, Дании, Канады. В части экономического обоснования правомерности проведения Норвегией прямых исходных линий по Декрету от 1935 г. Суд оценивал хозяйственную важность такого рода делимитации для местного населения. Норвежцы “с незапамятных времен” (from time immemorial) вели промысел на спорных участках моря, которые являлись жизненно важными для местного хозяйства. Участки моря, как описывал Суд, ограничивались ими путем проведения прямых линий между выбранными географическими точками “желаемых” местностей, полных морской фауны. Все это, будучи крайне важным для местных норвежцев, происходило в течение долгого периода времени, сформировав некое обыкновение (long usage), которое должно было быть должным образом учтено. Суд отметил, что промульгирование Норвегией Декретов 1869 и 1889 гг. не вызвало протестов многих других государств. При этом указанные нормативные акты Суд счел положенными в основу целостной, “хорошо определенной и единообразной системы” (well-defined and uniform system) Норвегии в части установления исходных линий. “Пассивная” реакция заинтересованных государств на данные акты (отсутствие протестов, не считая протестов Великобритании) позволила сделать Суду вывод о том, что принципиального неприятия практики Норвегии не было, а значит, она юридически признана; что применение Норвегией метода прямых исходных линий вызвано особыми географическими, экономическими и историческими факторами, обосновывалось длительным, постоянным и единообразным применением; что такое применение исходных линий соответствует международному праву. Суд также пошел навстречу Норвегии в вопросе о протяженности прямых исходных линий, указав, что в современном международном праве нет общепризнанного понимания о том, что данные линии надо ограничивать по протяженности, и нет какой бы то ни было единообразной практики в этой части.

Конвенцией ООН по морскому праву, принятой позднее этого решения Суда, в 1982 г., предусмотрены некие ограничения при проведении

прямых исходных линий: необходимость соблюдения “достаточно тесной” связи между внутренними участками проводимых линий и береговой линией прибрежного государства, для того чтобы на них можно было распространить режим внутренних вод; недопустимость “сколь угодно заметного отклонения от общего направления берега”; в случаях, когда “применим метод прямых исходных линий, при установлении отдельных исходных линий могут приниматься в расчет особые экономические интересы данного района, реальность и значение которых ясно доказаны их длительным существованием” (long usage). Однако и в Конвенции-1982 не предусмотрена максимальная протяженность прямых исходных линий. Воды, расположенные в сторону берега от исходной линии территориального моря, составляют часть внутренних вод государства (ст. 8, п. 1), т.е. прибрежное государство обладает в этих водах суверенитетом. Если метод проведения 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 (ст. 8, п. 2). От прямых исходных линий следует отличать прямые архипелажные исходные линии (или исходные линии архипелага). Последние проводятся только государством-архипелагом, т.е. государством, которое состоит полностью из одного или более архипелагов. 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) не применимы к Северному Ледовитому океану. В практике государств устанавливаются прямые исходные линии разной протяженности. Так, Бирма в ходе делимитации вод залива Мартабан провела прямую исходную линию через его вход длиной порядка 220 морских миль (эта линия связывает наиболее удаленные в сторону моря пункты); от самых ближних к материка островов проведены исходные линии длиной 75 морских миль, а замыкающая в устье реки Ситтанг достигает 120 миль (Декларация президента Бирмы от 15 ноября 1968 г.). Гвинея законом от 3 июня 1964 г. провела исходную линию от юго-западной оконечности острова Сено на юг до юго-западной оконечности острова Тамара длиной 120 миль. Мавритания декретом от 21 января 1967 г. установила прямую исходную линию, связывающую мысы Кап-Блан и Тимирис, длиной в 89 миль. Филиппины использовали

прямые исходные линии протяженностью до 140 миль, Эквадор — до 147 миль, Индонезия — до 120 миль. Подобная практика проведения прямых исходных линий не получала протестов большинства государств.

Международные комментарии к положениям об исходных линиях. Комментарии Комиссии международного права ООН к текстам статей, относящихся к морскому праву и касающихся проведения прибрежным государством исходных линий. В соответствии с резолюцией 899 (IX) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1954 г. Комиссия международного права ООН (далее — Комиссия или КМП) сгруппировала в систематическом порядке подготовленные ею ранее нормы по морскому праву. На своей сессии в 1956 г. КМП официально приняла текст статей по морскому праву, а также комментарии к этим статьям. Поскольку в последующем эти статьи легли в основу действующих сейчас четырех Женевских морских конвенций 1958 г., Комментарии КМП до сих пор имеют практическое значение. КМП так сформулировала правило о нормальной исходной линии (ст. 4): “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”. По режиму прямых исходных линий КМП сформулировала статью 5: “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 необходимо, 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”. В своем Комментарии к этой статье КМП обратилась к решению Международного Суда ООН по спору между Великобританией и Норвегией, рассмотренному выше. Как отметила в контексте позиции Суда Комиссия: “При таких условиях уже нельзя ссылаться 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 указывали, что КМП выработала указанные постановления для применения “как общее правило” и что от этих постановлений всегда можно будет отступать, если это оправдывается особыми обстоятельствами; что прямые исходные линии могут проводиться только между пунктами, находящимися на территории какого-либо одного государства; что 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.

Положения об исходных линиях, содержащиеся в международном комментарии к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Обозначенный международный комментарий к Конвенции-1982, составленный большим коллективом англоязычных юристов-международников², является наиболее цитируемым, в том числе в материалах ООН. Авторы Комментария, воспроизводя ст. 5 Конвенции-1982 о том, что “нормальной исходной линией для измерения ширины территориального моря является линия наибольшего отлива вдоль берега”, пишут, что начало этой статьи (“если иное не предусмотрено в настоящей Конвенции”) указывает на то, что существуют другие методы для определения исходных линий, помимо метода с использованием линии 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). Секретариат ООН в своем исследовании по

² United Nations Convention on the Sea. 1982. A Commentary. Vol. II. M. H. Nordquist (Ed.), S. N. Nandan and S. Rosenne. Martinus Nijhoff Publishers, 1993. P. 87–119.

вопросам исходных линий дал определения некоторых терминов, в том числе термина “прямые исходные линии” (как системы линий, напрямую соединяющих установленные или расчетные точки). В Комментариях отмечено общеизвестное: с математической точки зрения прямая линия — это кратчайшее расстояние между двумя точками; подчеркнуто, что Конвенцией-1982 установлены два географических обстоятельства, позволяющих использовать метод прямых исходных линий. Первое — когда береговая линия “глубоко изрезана и извилиста”; второе — где “имеется вдоль берега или в непосредственной близости к нему цепь островов”. Первое положение взято без изменения из упомянутого решения Международного Суда ООН 1951 г. Второе — это несколько измененная версия выражения, использованного Судом в том же решении, которое касается случая, где ряд островов различного размера расположены вдоль побережья таким образом, что образуют непрерывную цепь вдоль побережья. Простое наличие лишь нескольких изолированных островов не образует, по мнению авторов Комментария, “достаточно устойчивой цепи”. Такие группы островов вообще относят к одной из следующих категорий: 1) острова, которые, по всей вероятности, образуют одно целое с материком; или 2) острова, расположенные на некотором расстоянии от побережья, образующие своего рода “экран”, закрывающий значительную часть побережья со стороны моря. При этом, комментируя ст. 7, п. 3 Конвенции-1982 (о двух требованиях для определения 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 Комментариях отмечено, что ни одно из этих требований не сформулировано в виде математических расчетов; не существуют 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), взят также из решения Суда 1951 г. Пункт 6 этой статьи (запрет 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 прибрежному государству доступ к району открытого моря, несмотря на действия другого государства по установлению прямых исходных линий³.

Возникает вопрос: соответствует ли такому прочтению применимых норм международного права современная практика Дании, Канады, Норвегии по установлению прямых исходных линий в Арктике? Так, Норвегия установила только прямые исходные линии вдоль всего своего побережья; весьма протяженные прямые исходные линии установлены Норвегией и вдоль значительно удаленного от ее материкового побережья острова Ян-Майен. Аналогична практика Канады: проведение только прямых исходных линий вдоль своего арктического побережья, тем самым включение в состав своих внутренних вод не только Северо-Западного прохода, но и общих с Гренландией морских районов в море Линкольна и море Баффина. Тот же вопрос — в отношении проведения Данией (вдоль арктического побережья Гренландии) и Исландией только прямых исходных линий, вследствие чего также существенно увеличена площадь морской территории этих государств. Еще больший вопрос вызывает позиция США, которые, в отличие от перечисленных арктических государств, не используют в Арктике прямые исходные линии.

Позиции арктических государств в отношении исходных линий. США как крупнейшая экономическая и военная держава заинтересованы в таком морском правопорядке, при котором возможно большие морские пространства лежали бы за пределами национального суверенитета и юрисдикции прибрежных государств; были бы объектом, открытым для американских вооруженных сил и хозяйствующих субъектов. Неудивительно поэтому суть политики 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 было наименьшее пространство. Такого рода нормальные исходные линии (normal baselines) проводятся США и вдоль своего арктического побережья. Замыкающие прямые линии проводятся США только в случае “заливов в правовом смысле” (juridical bays), т.е. заливов, которые по своим географическим параметрам отвечают правовым критериям, установленным в Конвенции-1958 (ст. 7, п. 1–5) и в Конвенции-1982 (ст. 10, п. 1–5). США, однако,

³ Там же. Р. 97–103.

не имеют законодательства, которое бы четко определяло пределы их внутренних вод. Это позволяет США, протестуя против юридических позиций других государств, осуществляя “систематический мониторинг чрезмерных притязаний” иностранных государств на морские районы, тем не менее для самих себя конструировать гибкое правовое поле экономической и иной морской деятельности. Отмечено, что США исходят из правомерности учета исторически сложившихся правовых оснований (*historic title*) при проведении прямых линий, замыкающих заливы (см. подробнее [5, с. 76–85]). Однако США, в настоящее время выражая протесты против установления Данией, Канадой, Норвегией прямых исходных линий, вряд ли станут в будущем поддерживать эти протесты: а) есть общие масштабные экономические интересы этих государств и США – например, в части режима района открытого моря в центральной части Северного Ледовитого океана, за пределами 200-мильных экономических зон пяти приарктических государств; б) и сами США, не исключено, 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. В 1930-е годы она пошла по пути смелого (на тот период) установления весьма протяженных прямых исходных линий, которые включали в ее внутренние воды обширные морские пространства (начиная с Королевского декрета 1935 г.). В дальнейшем эта правовая политика развивалась, особенно с принятием 14 июня 2002 г. нового Королевского декрета (действует сейчас в ред. 10 октября 2003 г.) относительно координат прямых исходных линий вдоль материкового побережья Норвегии. В международно-правовой литературе отмечено современное значение обоснования норвежским Декретом правомерности проведенных прямых исходных линий. Во-первых, Норвегия ссылается на особые географические условия, которые преобладают на норвежском побережье. Во-вторых, в Декрете делается ссылка на необходимость обеспечивать жизненные интересы населения самой северной части страны (“*the vital interest of the inhabitants of the northernmost parts of the country*”). В-третьих, Декрет опирается на исторически сложившиеся правовые основания, прежде всего, на необходимость и далее исполнять имевшее место до 1935 г. законотворчество в этой области (Королевские декреты 1812, 1869, 1881 и 1889 гг.), т.е. приводя в качестве одного из доводов сложившуюся систему законодательных прецедентов. Установление исходных линий в Норвегии – это, с точки зрения

национального права, прерогатива Короны (власти короля Норвегии), что было подтверждено законом 2003 года № 57 “О территориальном море и прилегающей зоне Норвегии” (ст. 1). Король имеет право устанавливать исходные линии посредством принятия “Правил” (*Regulations*). Норвегия последовательно применяет нормы о прямых исходных линиях к своему арктическому побережью (примерно одна треть материкового побережья Норвегии находится за пределами Северного полярного круга): такие линии проведены не только вдоль ее материкового побережья. Несмотря на то, что норвежский остров Ян-Майен не характеризуется значительными углублениями в береговой линии или множественностью островов в окружении, Норвегия в соответствии с Королевским декретом от 30 июня 1955 г. провела прямые исходные линии по наиболее отступающим точкам берегов и этого острова.

Система **Исландии** по установлению исходных линий изначально соответствовала ст. 4 Конвенции-1958 [6, с. 76]. Исландия применяет метод прямых исходных линий с 1952 г. на основании соответствующих правил от 8 декабря 1952 г., т.е. еще до принятия морских конвенций 1958 г.; необходимые уточнения, однако, были внесены 30 июня 1958 г. (относительно юрисдикции Исландии в области рыболовства; тем самым увеличивалась в тот период ширина рыбоохранной зоны Исландии: с 4 до 12 морских миль). В результате обмена нотами с Великобританией 11 марта 1961 г. по вопросу о делимитации морских пространств (ставших одним из подспорьев для последующего рассмотрения спора в Международном Суде ООН по вопросу о так называемых “рыбоохранных зонах”) Исландия издала в том же 1961 г. Правила относительно юрисдикции Исландии в области рыболовства (*Regulations Concerning the Fishery Jurisdiction of Iceland*). Эти Правила внесли некоторые коррективы в систему прямых исходных линий Исландии. Дальнейшая 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 соединены между собой прямыми линиями. Три острова (местные названия – *Kolbeinsey*, *Hvalbakur*, *Geirfugladrangur*) были объявлены “optional” (“вариантными”, т.е. их исходные линии не включаются в жесткую систему прямых исходных линий страны; они подвержены оперативным коррективам). Исходные линии вдоль двух обозначенных углублений морского побережья (*Breidafjordhur*, *Faxaflói*) были проведены особенно расширительно – прямыми замыкающими линиями. В 1961 г.

в результате переговоров с Великобританией Исландия уменьшила количество исходных точек для проведения прямых исходных линий до 40. Общая протяженность прямых исходных линий составила 785.6 морских миль. Самая длинная прямая исходная линия равняется 74.1 морским милям (от района Geirflugladrangur до района Skalasnagi); т.е. она значительно протяженнее самой длинной из тех прямых исходных линий Норвегии, которые были оспорены Великобританией в 1951 г. в Международном Суде ООН. В целом правоведы склоняются к выводу о том, что система, установленная Исландией, во многом похожа на норвежскую. В случае Исландии, вместе с тем, вопрос возник относительно того, вправе ли это государство проводить прямые исходные линии вокруг всего географического архипелага. Признается то, что Исландия действовала в соответствии с нормами Конвенции-1958. В частности, Исландия учитывала интересы местного населения, исторические правооснования, требование об экономической связи образуемых внутренних вод с промыслом непосредственно в них и т.д. Но в международном праве на тот период не было общепризнанного понимания того, что государство вправе проводить прямые исходные линии по всей “окружности” острова. При этом правоведом предлагалось даже делать различие между двумя гипотетическими ситуациями: когда государство-остров рассматривается только как островная территория (и проведение прямых исходных линий по всей окружности острова не является признанным в международном праве); или же когда это государство рассматривается в качестве субъекта, имеющего политические признаки материкового государства (в случае чего береговая линия Исландии пользовалась бы тем же режимом, что и в общем порядке материковое побережье). Критика в адрес Исландии раздавалась и в том смысле, что некоторые прямые исходные линии значительным образом отклоняются от направления берега. Кроме того, в связи с тем, что иногда метод нормальной исходной линии (наибольшего отлива) сочетается Исландией с методом прямых исходных линий, критики отмечали, что такая смена методов не имеет под собой четкого юридического и логического обоснования. Критика была и в связи с тем, что в некоторых случаях метод нормальных исходных линий мог бы быть использован Исландией там, где береговая линия представляется достаточно ровной, однако был применен метод прямых исходных линий. Этот вопрос о разумности (reasonability) использования метода исходных линий не раз ставился западными юристами-международниками.

Тем не менее позиция Исландии относительно правомерности установленных ею прямых исходных линий оставалась неизменной.

Дания, наряду с другими приарктическими государствами, восприняла метод прямых исходных линий как правовой способ, больше защищающий ее экономические и иные интересы в Арктике (порядка три четверти морского побережья Гренландии находится в арктическом регионе). Основным источником правовой позиции Дании в этом вопросе послужил Королевский Указ от 21 декабря 1966 г. о делимитации территориального моря (в редакции Указа № 189 от 19 апреля 1978 г.). Национально-законодательные основы установления прямых исходных линий вдоль побережья Гренландии составляют, прежде всего, следующие правовые источники: Исполнительный приказ № 629 о рыбоохранной зоне Гренландии 1976 г.; Исполнительный приказ № 176 1980 г. Всего по побережью Гренландии было нормативно обозначено 75 (в южной части) и 82 (в северной части) географических сегментов, которые практически полностью охватывают остров и вдоль которых проведены прямые исходные линии. Самые длинные прямые исходные линии насчитывают 65.6, 67.2 и 66.4 морской мили (Disco Bay, Umanak Fjord, Kane Basin) на западном побережье; 67.2 и 80.1 морской мили на севере – близ полуострова Принцессы Дагмар. Россия (как и большинство других государств) не протестовала против установления Данией прямых исходных линий Гренландии. То есть и в этом случае международное сообщество молчаливо согласилось с установлением прибрежным государством прямых исходных линий, длина которых существенно превышали те, которые оспаривались Великобританией в Международном суде 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 насчитывают 99.2 и 99.5 морской мили (вдоль побережья ряда заливов и проливов). Декрет 1985 г. юридически обозначает понятие “Район 7” (“Area 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: в приложении № 1 перечисляются географические координаты точек, которые должны быть геометрически соединены прямыми линиями (прямые исходные

линии); в приложении № 2 – по линиям наибольшего отлива от прибрежной материковой части; в приложении № 3 – по линиям наибольшего отлива от островов и осыхающих при отливе возвышений. При этом арктические территории Канады согласно Декрету оконтурены прямыми исходными линиями полностью. По мнению Госсекретаря Канады, Декрет подтверждает, что данные “исходные линии устанавливают внешний предел исторических вод Канады”. От этих исходных линий надо сейчас отсчитывать 12 морских миль – т.е. 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 США и иные затронутые государства, несмотря на то, что это предусмотрено канадским Законом о территориальном море и рыбоохранных зонах. Госсекретарь Канады, однако, оставил этот выпад без ответа. На официальном уровне нотой от 26 февраля 1986 г. США выразили протест в связи с установлением прямых исходных линий Канады, указав, что канадские правопритязания не имеют под собой международно-правового обоснования. США отметили, что данная позиция Канады затрагивает существующий международно-правовой режим проливов, которые используются для международного судоходства. Соответственно, в юридической литературе обсуждается, является ли такая реакция США отрицанием самой правомерности проведения Канадой прямых исходных линий либо лишь квалификацией арктических проливов международными. Впрочем, указанная нота США – не единственный протест против арктической политики Канады в отношении установления прямых исходных линий. Еще 1 ноября 1967 г. США в дипломатической ноте указывали, 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 разделил подход Канады, а именно, квалификацию вод канадского архипелага как внутренних (нота ЕС от 9 июля 1986 г.). Протест был озвучен представителем Великобритании; в нем выражено сомнение в обоснованности проведенных прямых исходных линий.

Не удивительно, что при ратификации Конвенции-1982 (в ноябре 2003 г.) Канада заявила об отказе принимать обязательные процедуры

разрешения некоторых обозначенных споров. Это заявление применимо к обозначенным спорам о делимитации в арктическом регионе, особенно когда спор затрагивает исторические права Канады.

Установление прямых исходных линий в Канадской Арктике – один из компонентов правового фундамента, на который опирается Канада для целей реализации своих суверенных прав в этом регионе. В этих же целях в Канаде приняты специальные законы о судоходстве в арктических водах, соответствующие нормативно-правовые акты об охране окружающей среды, упоминавшийся Декрет о морских территориальных географических координатах от 10 сентября 1985 г.⁴

Заклучение. Обозначим реестр базовых географических и иных факторов, на которые ссылались те арктические государства, которые установили прямые исходные линии вдоль арктического побережья.

• *Географическая характеристика соответствующего побережья арктического государства*, прежде всего его протяженность. Арктические государства посредством учета этого фактора оказались подготовленными к применению известного международно-правового критерия пропорциональности, используемого Международным Судом ООН при делимитации континентального шельфа⁵. Кроме того, важнейшими географическими факторами при проведении прямых исходных линий арктические государства считали: изрезанность и извилистость берегов; наличие вдоль берега и в непосредственной близости от него цепи островов; наличие дельт или других природных условий, влияющих на непостоянство береговой линии; наличие заливов, ширина входа в которые превышает 24 мили, но которые могут быть объявлены историческими.

⁴ Territorial Sea Geographical Coordinates (Area 7) Order, S.O.R./85–872 // Canada Gazette. Part II. Vol. 119. No. 20, 10 Sept. 1985 at 3996. (Цит. по: Предложения к дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике / Гл. ред. И. С. Иванов. М.: Рос. совет по междунар. делам, 2013. С. 21–24.

⁵ Суть критерия пропорциональности состоит в том, что делимитация континентального шельфа должна обеспечивать пропорциональное соотношение между площадью каждого района континентального шельфа конкретных государств и протяженностью соответствующего побережья государства в районе делимитации. Как отметил Суд, разумная степень пропорциональности между площадью континентального шельфа заинтересованных государств и протяженностью соответствующих побережий в случае делимитации соответствует принципам справедливости и служит завершающим фактором, подлежащим учету (цит. по [3, с. 108]).

• *Экономические интересы.* Учет этого фактора обосновывался приведенными выше статьями Конвенции-1958 и Конвенции-1982.

• *Совокупное влияние исторических оснований, ранее принятых национально-законодательных и договорно-правовых источников.* При обосновании прямых исходных линий вдоль побережья в морях Северного Ледовитого океана арктические государства опирались на результаты совокупного воздействия широкой правовой базы, определяющей современное правовое положение Северного Ледовитого океана, не ограничиваясь вырванными из ее контекста отдельными международными договорами, в том числе Конвенцией-1982.

Изложенное показывает целесообразность организации в России масштабного междисциплинарного (на стыке географии и международного права) исследовательского проекта по подготовке к уточнению географических координат точек для проведения прямых исходных линий, прежде всего вокруг побережья островов Земля Франца-Иосифа, а также вдоль иных частей арктического побережья России, с учетом обозначенного опыта зарубежных арктических государств. По действующему законодательству России, на большей части этого побережья применяются нормальные исходные линии, хотя вряд ли юридически корректно идентифицировать “линии наибольшего отлива” в морях Карском, Лаптевых, Восточно-Сибирском, покрытых льдами большую часть года.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3 томах. Т. 3. Применимые правовые источники / Рос. совет по междунар. делам / Под общ. ред. И.С. Иванова. М.: Аспект Пресс, 2013. 663 с.
2. *Вылегжанин А. Н., Гуреев С. А., Иванов Г. Г.* Международное морское право / Под ред. С.А. Гуреева. М.: Юридическая литература, 2003. 448 с.
3. *Вылегжанин А. Н.* Решения Международного Суда ООН по спорам о разграничении морских прав. М.: Юридическая литература, 2004. 222 с.

4. *Вылегжанин А. Н., Каламкарян Р. А.* Значение международного обычая в современном международном праве // Моск. журнал междунар. права. 2012. № 2. С. 5–29.
5. *Вылегжанин А. Н., Матишов Г. Г., Моргунов Б. А., Соколова Е. Л.* Международно-правовая квалификация морских районов в качестве исторических вод (теория и практика государств). М.: МГИМО – Университет, 2012. 112 с.
6. *Scovazzi T.* The Baselines of the Territorial Sea: The Practice of Arctic States // *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction* / A.G.O. Elferink, D. R. Rothwell (Eds.). The Hague: Martinus Nijhoff Publ., 2001. P. 69–84.

REFERENCES

1. *Arkticheskii region: problemy mezhdunarodnogo sotrudnichestva* (Arctic Region: Problems of International Cooperation), in 3 vol., vol. 3. Applicable Legal Sources, Russian International Affairs Council, Ivanov I. S., Ed. Moscow: Aspect Press Publ., 2013, 663 p.
2. *Vylegzhanin A. N., Gureev S. A., Ivanov G. G. Mezhdunarodnoe morskoe pravo* (International Maritime Law). M.: Juridicheskaya Literatura Publ., 2003, 448 p.
3. *Vylegzhanin A. N. Resheniya mezhdunarodnogo suda OON po sporam o razgranichenii morskikh prav* (The Judgments of the International Court of Justice Relating to Disputes on the Delimitation of Maritime Spaces). Moscow: Juridicheskaya Literatura Publ., 2004, p. 222.
4. *Vylegzhanin A. N., Kalamkaryan R. A.* The Role of International Custom in the Contemporary International Law. *Moscow J. Int. Law*, 2012, no. 2, pp. 5–29. (In Russ.).
5. *Vylegzhanin A. N., Matishov G. G., Morgunov B. A., Sokolova E. L. Mezhdunarodno-pravovaya kvalifikatsiya morskikh raionov v kachestve istoricheskikh vod* (International Legal Qualification of the Sea Areas as Historic Waters (Theory and Legal Practice of States). Moscow: MGIMO University Publ., 2012, 112 p.
6. *Scovazzi T.* The Baselines of the Territorial Sea: The Practice of Arctic States, in *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*, A.G.O. Elferink, D. R. Rothwell, Eds. The Hague: Martinus Nijhoff Publ., 2001, pp. 69–84.