



О защите интересов Российской Федерации в районе Шпицбергена*

Д-р юрид. наук, проф. К.А. Бекашев – МГЮА

Канд. юрид. наук, доцент Д.К. Бекашев – МГИМО (У) МИД России

Современный международно-правовой статус архипелага Шпицберген определяется Договором, принятым на Парижской мирной конференции 9 февраля 1920 г. (далее – Договор 1920 г.). Советская Россия в этой конференции участия не принимала. Однако, учитывая необходимость получения международного признания и обеспечения экономических и оборонных интересов в районе Шпицбергена, правительство СССР в 1924 г. согласилось признать суверенитет Норвегии над Шпицбергеном. Из-за противодействия США официальное присоединение СССР к Договору 1920 г. состоялось только в 1935 г. В настоящее время его участниками являются около 40 государств.

Договор признает полный и абсолютный суверенитет Норвегии над Шпицбергеном с учетом условий, оговоренных в ст. 1, что дает основание говорить о так называемом «ограниченном суверенитете». К числу таких условий относятся: равный допуск всех участников Договора 1920 г. к рыболовству в территориальных водах и охоте на суше; свободный и равный доступ в воды, фиорды и порты Шпицбергена; свободная и равная возможность заниматься в них хозяйственной деятельностью при условии соблюдения местных законов и постановлений. При этом норвежские подданные, их суда и грузы не пользуются никакими преимуществами перед гражданами других государств. Кроме того, архипелаг объявляется демилитаризованной зоной. За Норвегией признается право принимать меры, «могущие обеспечить сохранение и, если это нужно, восстановление фауны и флоры» на суше и в территориальных водах Шпицбергена (ст. 2).

В соответствии с положением Договора 1920 г. о равном и свободном доступе всех стран-участниц на архипелаг, правительство Норвегии обязалось бесплатно и на любой срок предоставлять странам, в том числе России, земельные и водные участки для занятия хозяйственной деятельностью.

Сегодня российский трест «Арктикуголь» владеет на архипелаге 23 горными отводами и четырьмя участками общей площадью 251 кв. км. В прилегающих к Шпицбергену водах российские суда добывают до четверти всего объема вылавливаемой в Баренцевом море рыбы. С открытием месторождений углеводородов возможно пополнение работающих россиян на Шпицбергене специалистами-нефтяниками.

Еще один из возможных вариантов укрепления присутствия Российской Федерации на Шпицбергене – развитие туризма. Арктикуголь уже принимает заявки иностранных туристов на размещение их в пос. Пирамида.

Однако, несмотря на провозглашенный в Договоре 1920 г. принцип одинаковых оснований для использования территории и вод архипелага, Норвегия систематически нарушает ряд его ключевых положений.

Как известно, в прибрежных водах архипелага Шпицберген в течение длительного времени сохраняется напряженная обстановка для российских рыбаков. Норвежская береговая охрана ежегодно арестовывает рыбопромысловые суда под флагом Российской Федерации и налагает на них административные штрафы значительного

размера. Все эти действия норвежских властей сопровождаются политической шумихой, что негативно отражается на российско-норвежских отношениях, которые руководители обоих государств признают плодотворными.

Воды архипелага являются неотъемлемой частью экосистемы Баренцева моря. С экономической точки зрения, район архипелага Шпицберген – важный рыбопромысловый бассейн для многих государств. Однако главными пользователями биоресурсов в этом районе являются Россия и Норвегия, на долю которых приходится около 90 % общей добычи. Основные объекты отечественного промысла – треска, морские окуни, черный палтус, северная креветка.

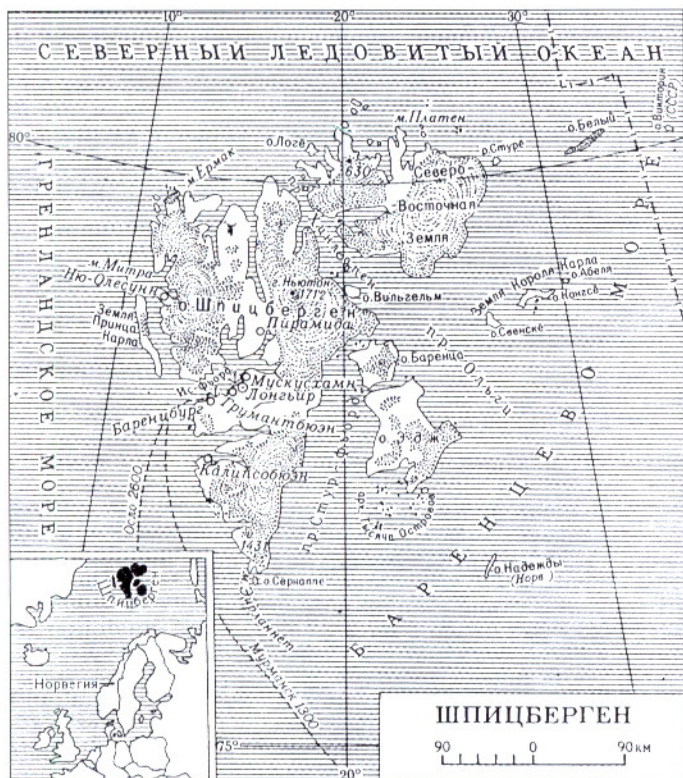
Биоресурсы вод Шпицбергена являются частью единых трансграничных запасов рыб, обитающих на всей акватории Баренцево-морского шельфа. Определение таких запасов дано в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и Соглашении 1995 г. Целостность этих запасов предполагает единство управления ими. Поскольку эти запасы являются совместными для России и Норвегии, такое управление должно осуществляться на равноправной основе, с учетом общепризнанных норм международного права. Королевским декретом Норвегии от 3 июня 1977 г. вокруг архипелага установлена 200-мильная рыбоохранная зона. Одновременно Норвегия распространила действие своих правил рыболовства на эти воды. Россия не признает законным распространение в одностороннем порядке мер регулирования, установленных для экономической зоны Норвегии, на рыбоохранную зону Шпицбергена. В ноте посольства СССР от 15 июня 1977 г. указано, что этот шаг не соответствует обязательству, принятым на себя Норвегией по Договору о Шпицбергене 1920 г.

Решение Норвегии об установлении 200-мильной зоны принято в одностороннем порядке и основывается на внутреннем законодательстве, хотя касается особого района, который подпадает под действие упомянутого договора. Решение исходит из возможности запрещения Норвегией рыбного промысла остальным участвующим сторонам и даже предусматривает меры наказания в отношении их граждан, что явно противоречит ст. 3 Договора 1920 г., закрепляющей принцип свободного доступа всех государств-участников к экономической деятельности в этом регионе.

Министерство и Директорат по рыболовству издали десятки предписаний о размере ячеи, прилове и минимальном размере рыб; о запрете промысла конкретных объектов и т.д. Ряд предписаний касается порядка промысла российскими судами конкретных объектов.

Директорат по рыболовству Норвегии наделяется полномочиями по запрету на ведение промысла в определенных районах для защиты молоди и обеспечения пополнения запаса (СССР признал эти полномочия легитимными в 1978 г.); определению орудий лова и минимального промыслового размера для регулирования промысла; ежегодного объема максимально допустимого улова и промысловой нагрузки по каждому виду рыб; решению о том, суда каких стран могут участвовать в промысле; решению о регулировании других условий для участия в промысле; о размере ячеи, размерах и конструкции орудий лова; о разрешаемом промысле; запрете хранения на борту определенных орудий лова; об обязанности спецификации и отчетности по выловленным объектам, видам рыб, времени улова, промысловому району, орудию лова и т.д.; об осуществлении контроля за иностранными судами.

* В статье использованы материалы ПИНРО, ВНИРО, а также материалы С. Поморцева, С. Плетнева, М. Свешниковой, В. Тихончука, размещенные на соответствующих сайтах в интернете



В 1994 г. норвежские власти одобрили предписание «О регулировании промысла в рыбоохранной зоне архипелага Шпицберген». Его действие распространяется на суда всех стран, занимающихся промыслом рыбы в рыбоохранной зоне. Предписание накладывает обязательства представлять в Директорат по рыболовству Норвегии данные по уловам, а также данные промысловых журналов, заполняющихся на каждом судна при ведении промысла, заходе в рыбоохранную зону и выходе из нее. По требованию норвежских властей судовой журнал должен быть представлен инспектору береговой охраны, а при необходимости отсылаться в Директорат.

Устанавливая в одностороннем порядке свои меры регулирования промысла в районе Шпицбергена, Норвегия все чаще закрывает на длительный период значительные акватории для тралового промысла не только трески и пикши, но и других видов, например, северной креветки и сельди. По данным ПИНРО, вылов донных видов рыб норвежскими судами тралового лова составляет всего 30–40 %, а российскими траулерами – не менее 96 % от соответствующих национальных квот. Таким образом, ограничения, вводимые норвежской стороной в отношении тралового промысла, ущемляют интересы в основном российских рыбаков, которые из-за искусственных препятствий не выбирают выделенные квоты.

Закон от 27 июня 2003 г. о норвежских территориальных водах и прилегающей зоне устанавливает ширину тервод в 12 миль, в том числе у берегов Шпицбергена. Закон не устанавливает разрешительного режима рыболовства в этих водах иностранным рыбакам, который ранее был определен другими нормативными актами. Так, Королевским указом 1978 г. утверждено предписание о регулировании рыболовства в территориальных и внутренних водах Шпицбергена, которое с последующими изменениями действует и в настоящее время. Этот документ дает право Министерству рыболовства устанавливать запрет на промысел в определенных районах с целью охраны молоди и обеспечения пополнения запасов; принимать постановления по орудиям лова и минимальному размеру промысловых рыб; устанавливать предельный ежегодный объем вылова и размеры промыслового усилия; принимать постановления о размере ячеи и конструкции орудий лова, а также постановления о разрешенном прилове; устанавливать запреты на нахождение конкретных орудий лова на борту, которые не могут использоваться в районе нахождения судна. Министерство вправе обязать судовладельца иметь на борту судна технические средства контроля и определения местонахождения судна. В предпи-

сании приводится перечень сведений, заносимых в промысловый журнал, который судно должно вести, находясь в территориальных водах.

В последние годы российские предприятия и учреждения испытывают постоянный прессинг со стороны администрации архипелага. По этой причине России пришлось отказаться от строительства дороги между Баренцбургом и Каулз-беом. Администрация Шпицбергена выразила недовольство и планами строительства линии высоковольтной передачи. Этот прессинг заметно усилился после принятия в 2001 г. парламентом Норвегии Закона об охране окружающей среды на Шпицбергене. МИД России счел этот закон нарушающим Договор 1920 г.

Вопреки Договору 1920 г., архипелаг используется НАТО для осуществления военного контроля в Арктике. В районе Нью-Олесунна расположен ракетный полигон с взлетно-посадочной полосой для тяжелых самолетов, центром космической связи, РЛС, помещениями для сборки и хранения ракет, мобильной платформой для запуска геодезических ракет различных типов. В административном центре Шпицбергена Лонгйире установлена РЛС «Ескейт». Официально – для исследования атмосферных явлений аномального характера, однако возможности этой станции шире: она способна точно измерять траекторию полетов межконтинентальных баллистических ракет, запускаемых с ракетных подводных крейсеров стратегического назначения Северного флота в Арктике.

Архипелаг Шпицберген имеет для России важное стратегическое, геополитическое и хозяйственное значение. В совместном заявлении Президента РФ В.В. Путина и премьер-министра Норвегии от 12 ноября 2002 г. обращается внимание на то, что «норвежская сторона приветствует продолжение российской экономической деятельности на Шпицбергене как естественной и важной части общей деятельности на архипелаге, а также новые виды такой активности».

К сожалению, в последние годы проявляется отчетливое стремление Норвегии ограничить хозяйственную деятельность России на архипелаге и в его водах, используя выгодные положения Договора 1920 г., в частности, о возможности принятия мер по охране природы, включая водные биоресурсы.

Учитывая негативные обстоятельства, сложившиеся для Российской Федерации, и принимая во внимание положение «Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 г.» о том, что защита интересов России в Арктике является одной из основ национальной морской политики на Арктическом региональном направлении, считаем необходимым:

1. МИДу России провести политико-правовой анализ законодательства и практических действий Норвегии на предмет нарушения ею положений Договора 1920 г. и разработать меры по защите политических и экономических интересов России.

2. Ввиду отсутствия международно-правового механизма регулирования рыболовства в районе Шпицбергена (в том числе в рыбоохранной зоне), предложить Норвегии разработать и подписать двусторонний протокол или иной документ о сотрудничестве в сохранении и рациональном использовании живых морских ресурсов в территориальных водах Шпицбергена и прилегающих к ним районах. Согласно ст. 116 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., все государства имеют право на то, чтобы их граждане занимались рыболовством в открытом море при условии соблюдения их договорных обязательств. В данном случае договорные обязательства отсутствуют (СПНК создана для иных целей), а есть односторонние принудительные действия Норвегии.

В Российской Федерации отсутствуют законодательные нормы, карающие судовладельцев за нарушение правил рыболовства в зонах иностранных государств. Ст. 8.17 КоАП РФ содержит санкции за нарушение правил добычи водных биоресурсов только в водах Российской Федерации. Применяемые административные меры (например, лишение лицензии) судовладельцы легко обходят известными способами и средствами. Непризнание РФ рыбоохранной зоны не освобождает наших судовладельцев от соблюдения норвежских правил рыболовства.

В этой связи Минсельхоз РФ должен разработать предложения по совершенствованию законодательных и отраслевых нормативных правовых актов, касающихся применения санкций к нарушителям правил рыболовства в зонах других государств, включая район архипелага Шпицберген.

3. Правительству Российской Федерации необходимо разработать федеральную целевую программу сохранения и укрепления присутствия России на архипелаге Шпицберген. Данную программу целесообразно утвердить указом Президента Российской Федерации.

4. Правительству Российской Федерации для разработки и координации выполнения мер, связанных с обеспечением политики Российской Федерации на архипелаге, целесообразно внести предложения по совершенствованию законодательства, вновь создать Межведомственную комиссию по обеспечению сохранения российских

интересов, производственной и научной деятельности на архипелаге Шпицберген (упразднена 16 апреля 2004 г.).

5. Необходимо незамедлительно организовать постоянный контроль рыбоохранными судами РФ промысловых судов российских судовладельцев или размещать инспекторов на таких судах. Недавно глава МИД Норвегии заявил, что Россия может прислать своих инспекторов для осуществления контроля своих судов в водах Шпицбергена.

6. Считаем целесообразным российским судовладельцам обратиться в Трибунал ООН по морскому праву с иском о нелегитимности установления Норвегией рыбоохранной зоны и принятия ею принудительных действий в отношении российских рыбаков.

Выполнение этих мероприятий позволит России закрепить свои исторические права на ресурсы Шпицбергена исходя из ее геополитических, экономических и военных интересов.