

347.79 + 691 2

# ДОГОВОР О ШПИЦБЕРГЕНЕ 1920 ГОДА И РЫБОЛОВСТВО

**А.Н. Вылегжанин – РАН**

9 февраля 1920 г. США, Великобритания, Дания, Франция, Италия, Япония, Норвегия, Нидерланды, Швеция заключили в Париже Договор, которым признавался «полный и абсолютный суверенитет Норвегии над архипелагом Шпицберген», но «на условиях, предусмотренных настоящим договором» (ст. 1). Хотя в договоре предусмотрено, что «русские граждане и общества будут пользоваться теми же правами, что и граждане Высоких Договаривающихся Сторон», тем не менее Российское Правительство нотой Правительству Норвегии от 12 февраля 1920 г. заявило, что не признает себя связанным этим договорным актом. Последовала ответная норвежская нота от 2 марта 1923 г., в которой, в частности, заверялось, что договорный режим Шпицбергена, «нис-

колько не затрагивая российских интересов на архипелаге, будет способствовать их обеспечению». Наряду с этим, Норвегия признала Советский Союз де-юре. В таком политико-правовом контексте, нотой министру иностранных дел Норвегии от 16 февраля 1924 г. отечественное внешнеполитическое ведомство уведомило, что СССР, не отказываясь от российских исторических прав в отношении Шпицбергена, признает суверенитет Норвегии над этим архипелагом. СССР присоединился к Парижскому договору 7 мая 1935 г., сегодняшняя Россия является его участником как государство – продолжатель СССР.

Относительно неконфликтное исполнение в течение десятилетий природоресурсных положений Договора 1920 г. стало



заметно нарушаться в 70–90-х годах, когда в средствах массовой информации новых государств — участников Парижского договора участились публикации антинорвежской направленности. Поводом к ним послужили установление Норвегией в 1977 г. рыбоохранной зоны вокруг Шпицбергена, публикация Норвежским институтом морской картографии в Ставангере карты, на которой обозначена как находящаяся под юрисдикцией Норвегии 200-мильная морская зона у материкового побережья Норвегии и у Шпицбергена, а также случаи задержания норвежцами исландских рыболовных судов.

О растущей злободневности вопроса о правовом режиме морских биоресурсов вокруг Шпицбергена свидетельствует и современный промысел в районе Шпицбергена российских рыболовных судов.

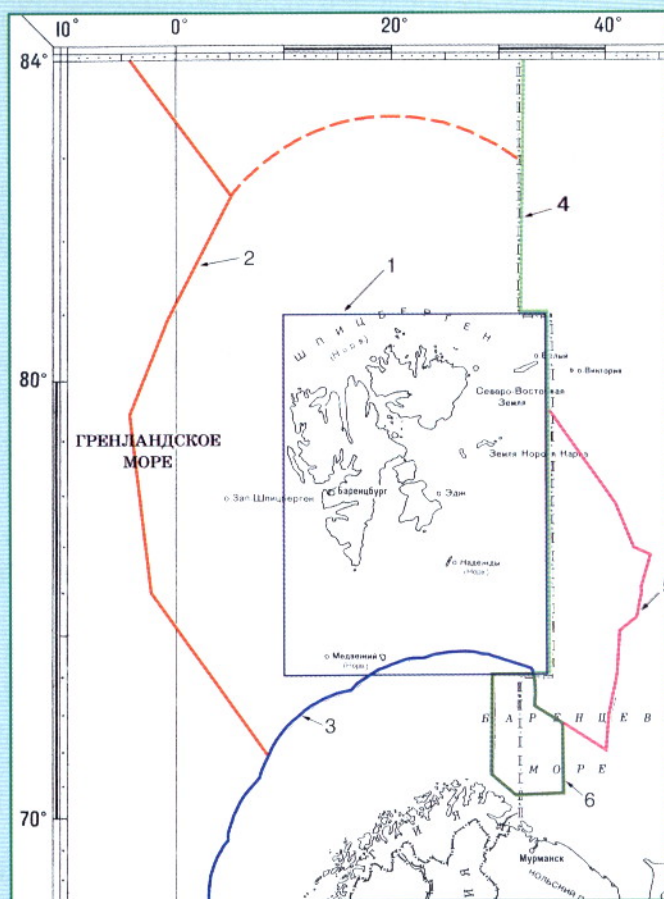
Эти вопросы осложнены делимитационным фактором: сложной схемой российско-норвежского урегулирования проблем разграничения морских пространств в Арктике.

### Правовой режим Шпицбергена до заключения Парижского договора 1920 г.

Вшедшее в Парижский договор название архипелага Шпицберген дано голландским мореплавателем В. Баренцем, в 1596 г. Русские поморы, задолго до Баренца освоившие путь к архипелагу, называли его Грумант (или Груланд). Приоритет россиян в открытии архипелага признавался и за рубежом. Например, в 1493 г. Мюнцер в письме португальскому королю писал, что на острове Груланда обитает поселение людей, находящийся под властью князя Московского. На карте Г. Меркатора, изданной в 1569 г., на месте современного Шпицбергена изображены семь островов под названием «Святые русские». На «Карте Северных земель», датированной концом XVI — началом XVII века, острова обозначены надписью «Русская земля». Архипелаг значится как владение России в различных иностранных источниках. Однако фактическое освоение россиянами архипелага и признание этого факта за рубежом не помешало иностранцам, пришедшим на архипелаг позднее, обнаружить в юридическом плане большую расторопность. В. Баренцем был установлен на одном из островов столб с государственным гербом и объявлено о присоединении Шпицбергена к Нидерландам. Столб этот в 1612 г. сожгли англичане, заявив, что архипелаг еще до Баренца был открыт англичанином Уиллоуби. Переименовав Шпицберген в Новую Землю Короля Якова, англичане объявили о присоединении архипелага к владениям британской короны. Но в 1615 г. датско-норвежский король провозгласил Шпицберген частью Гренландии и владением Дании.

В 1871 г. Шведско-Норвежское Правительство направило ноты России и некоторым западноевропейским государствам, извещая о намерении присоединить архипелаг. Россия отнеслась к этому отрицательно. Последующий обмен нотами между Россией и Швецией — Норвегией (в 1871 и 1872 гг.) привел к согласованию первого договорно-правового режима Шпицбергена (Соглашение 1872 г.). Его основные составляющие: Шпицберген не находится в исключительном владении какого-либо государства; признается равенство прав подданных или компаний всех государств в изыскании и использовании естественных ресурсов островов, в устройстве поселений или предприятий, иной миролюбивой деятельности; заинтересованные государства на началах взаимности уважают такие равные права, оказывают подданным и компаниям покровительство. Соглашение 1872 г. о Шпицбергене не распространялось на о-ов Медвежий, и искушение удаленных от него государств завладеть им иногда проявлялось. Так, в 90-х годах XIX в. попытку утвердиться на острове Медвежий предприняла Германия. Российский посол в Берлине заявил в июле 1899 г. протест Германскому Правительству, а к о-ву Медвежий был направлен русский крейсер. От попытки завладения островом Германия отказалась.

Экономическая деятельность на архипелаге Шпицберген, между тем, активно нарастала, что придавало злободневности вопросу о стабилизации международно-правового статуса ар-



1. Граница района Договора о Шпицбергене 1920 г.;
2. Граница рыбоохранной зоны Норвегии в районе Шпицбергена;
3. Граница 200-мильной экономической зоны Норвегии;
4. Граница полярных владений России;
5. Граница 200-мильной экономической зоны России;
6. Граница смежного российско-норвежского района рыболовства

хипелага. В 1910 г. на конференции России, Норвегии и Швеции был разработан проект Конвенции о Шпицбергене, в основу которого было положено Соглашение 1872 г. Однако уже в 1912 г. и затем на международной конференции в 1914 г. США и Германия попытались ревизовать проект, но согласия с другими участниками по новому тексту достигнуто не было. Вместе с тем, страны — участницы международной конференции соглашались с ключевым положением российско-норвежско-шведского проекта о том, что Шпицберген остается изъятым из сферы государственного суверенитета. Лишь ослабление России после первой мировой войны (чем незамедлительно воспользовалась Норвегия) привело к отказу от этого ранее согласованного ключевого положения. На Парижской мирной конференции без участия России был согласован и оформлен в виде договора новый правовой режим Шпицбергена\*.

### Современные вопросы применения природоресурсных положений Договора о Шпицбергене

На многих современных западных атласах мира, как и на отечественных, архипелаг Шпицберген (Shpitsbergen) и о-ов Медвежий обозначены как разные географические понятия. Хотя для целей мореплавания это, надо полагать, целесообразно и изменению не подлежит, в юридическом плане это единое понятие: согласно Парижскому договору 1920 г. архипелаг Шпицберген включает в себя о-ов Медвежий (ст. 1). Более того, если, вследствие движения участков земной коры, вулкани-

\*К Парижскому договору о Шпицбергене от 09.02.1920 г. после его подписания упомянутыми девятью странами за период до начала II Мировой войны присоединились, кроме Советского Союза, более 20 государств, в том числе и такие удаленные от Арктики государства, как Чили, Египет и др. — СЕМП 1966—1967, с. 185. В настоящее время число участников Парижского договора превысило четыре десятка.

ческих или иных естественных процессов, в районе действия Парижского договора (т.е. между 10 и 35° в.д. и 74 и 81° с.ш.) возникнет остров, то он также подпадет, по смыслу ст. 1 Договора, под понятие «Шпицберген».

По ст. 2 Договора, суда и граждане всех государств — участников (как первоначальных, так и присоединившихся) «допущены на одинаковых основаниях к осуществлению права на рыбную ловлю и охоту в местностях, указанных в ст. 1 и в их территориальных водах». Ширина территориальных вод Шпицбергена принималась государствами — участниками Парижской конференции в 3 мили, а не 8 миль, как было предложено в проекте, подготовленном в 1912 г. Кроме прав на рыболовство и охоту граждане государств — участников имеют одинаковый доступ в воды, фиорды и порты обозначенных местностей и право остановки в них. «Они могут заниматься в них, без каких-либо препятствий, при условии соблюдения местных законов и постановлений, всякими судоходными, промышленными, горными и торговыми операциями на условиях полного равенства»; они допущены на тех же условиях равенства к занятию всяким коммерческим делом «как на суше, так и в территориальных водах, причем не может быть создана никакая монополия в отношении чего-либо и в отношении какого бы то ни было предприятия» (ст. 3). Ресурсными правами по Договору о Шпицбергене отечественные предприятия пользуются традиционно, причем не только на море, но и на суше: с 30-х годов добычу угля на архипелаге ведет трест «Арктикуголь».

Что же касается морских природных ресурсов, то по Договору о Шпицбергене 1920 г. суда под флагом России, как и других государств — участников, допущены на одинаковых условиях к использованию природных ресурсов в территориальных водах у побережья Шпицбергена. На каком удалении от побережья?

Королевским декретом 1961 г. Норвегия расширила границы ранее установленной рыболовной зоны до 6 миль с 1 апреля 1961 г. и до 12 миль — с 1 сентября 1961 г., однако этим декретом не затрагивалось право на рыболовство у Шпицбергена, открытое для судов всех государств — участников Парижского договора 1920 г. И это показательно в юридическом плане: Норвегия, защищая нормативным актом свои ресурсные права у материкового побережья страны, не решилась применять те же нормативные меры у побережья Шпицбергена. Тем самым Норвегия, в полном соответствии с Договором 1920 г., подтвердила различие между осуществлением суверенитета над материковой территорией страны и осуществлением суверенитета над Шпицбергеном («на условиях, предусмотренных настоящим Договором»).

Вправе ли Норвегия была запретить всем другим государствам — участникам Парижского договора осуществлять рыболовство в территориальном море Шпицбергена по причине, скажем, чрезмерной эксплуатации морских живых ресурсов? Исследователи легитимности вводимых мер сохранения морских биоресурсов (например, профессор Р. Гой) разграничивают: а) полномочие регулировать рыболовство и б) полномочие запрещать иностранное рыболовство. Второе полномочие считается наиболее серьезным. Парижский договор не предоставлял Норвегии второго полномочия — запретить лишь иностранное рыболовство в территориальных водах архипелага: подобные действия Норвегии неминуемо квалифицировались бы как нарушающие Договор. Действительно, в случае, если норвежцы продолжали бы рыболовство, а иностранцам оно было бы запрещено, нарушалось стержневое договорное положение об «одинаковых условиях» природоресурсной деятельности граждан государств — участников, предусмотренное в ст. 2 и 37.

Изложенное не означает, что Парижским договором Норвегии запрещено вводить меры сохранения живых ресурсов в морских районах у Шпицбергена. Такого запрета в договоре нет. Напротив, согласно ст. 2, Норвегия вправе принимать меры, «могущие обеспечить сохранение и, если это нужно, восстановление фауны и флоры в указанных местностях и их территориальных водах». Но меры сохранения такого рода долж-

ны распространяться в равной мере на суда под флагом всех участников договора, т.е., в частности, одинаково применяться к норвежским и к другим рыболовным судам. Такого совокупное воздействие ст. 2 и 3 Договора.

Более сложный вопрос: вправе ли Норвегия такие меры сохранения довести до крайней степени жесткости, т.е. до запрета рыболовства? С одной стороны, договорное положение о допуске судов государств — участников к рыболовству является, по смыслу части первой ст. 2, императивным, что особенно подчеркивается в английском тексте договора (слово «shall», как известно из толкований норм Устава ООН, несет ясно выраженную обязательственную нагрузку). Если Норвегия препятствует такому допуску судов, она нарушает ч. 1. ст. 2. С другой стороны, ч. 2 этой же статьи, безусловно, предоставляет Норвегии право принимать меры сохранения фауны и флоры в районе действия договора, причем содержание таких мер не ограничено. Указано лишь, что эти меры будут применяться к гражданам всех сторон договора «на одинаковых основаниях».

Таким образом, возможны, по меньшей мере, две правовые ситуации в случае, если Норвегия ввела бы такую меру сохранения фауны и флоры в районе договора, как запрет на всякие морские промыслы гражданами как Норвегии, так и других государств — участников договора. 1. Норвегия утверждала бы, что ч. 2 ст. 2 (о ее праве вводить меры сохранения) относится к ч. 1 (о допуске судов всех сторон договора к рыболовству) как специальная норма к общей, и сослалась бы на известный общий принцип права «специальная норма отменяет общую». 2. Оппоненты Норвегии считали бы, что обе указанные части ст. 2 устанавливают самостоятельные, внутренне сбалансированные правила поведения, одно из которых явно нарушается введением Норвегией запрета на морские промыслы. Рассмотренный вопрос о неоднозначном толковании ст. 2 Договора носит далеко не теоретический характер, как показала последующая ресурсная политика Норвегии.

\*\*\*

Международно-правовые реалии не могли не сказаться на эволюции ресурсной политики Норвегии в отношении морских живых ресурсов вокруг Шпицбергена.

В Соглашении Норвегии с СССР о сотрудничестве в области рыболовства от 11 апреля 1975 г. акцент сделан на сохранение рыбных запасов в водах, прилегающих к побережьям двух государств, и на рациональное управление этими запасами. В последующем Соглашении о взаимных отношениях в области рыболовства отмечено, что Норвежское Правительство «представило законопроект о расширении юрисдикции Норвегии в области рыболовства в пределах зоны в 200 морских миль». Далее, этим же Соглашением предусмотрено, что каждая Договаривающаяся Сторона предоставляет доступ рыболовным судам другой стороны к рыбным ресурсам в районе за пределами двенадцати миль. Здесь важно отметить: зафиксированное в двустороннем договоре намерение Норвегии расширить свою юрисдикцию в области рыболовства до 200 морских миль норвежской стороной могло рассматриваться как отсутствие возражений против этой меры со стороны своего арктического соседа — России. Положение ст. 1 Соглашения сформулировано так, что обеспечивало Норвегии определенный правовой маневр: его можно толковать, как неприменимое или же (хотя и с большей трудностью) как применимое к морским районам вокруг Шпицбергена.

В семи двусторонних договорно-правовых актах России (ранее СССР) и Норвегии закладывались новаторские для своего времени регулятивные основы координированного управления морскими живыми ресурсами в Баренцевом море, с учетом их экологического единства, нерациональности «сепаративного» управления (отдельно Норвегией и Россией) общими промысловыми запасами. При этом задействованы поощряемые международным морским правом инструментарии: обмен научными данными; координация контроля за промыслом; сбалансированные процедуры согласования мер регулирования в рамках

Смешанной российско-норвежской комиссии по рыболовству. Уже обозначены возможности дальнейшего совершенствования этого двустороннего регулятивного механизма\*.

Опираясь на такую международно-правовую базу, Норвегия параллельно, а иногда и в опережающем режиме, развивает свое национальное законодательство о морских живых ресурсах, в том числе в районе Шпицбергена.

Законом от 17 декабря 1976 г. установлена «в водах, прилегающих к материковой части Норвегии» экономическая зона Норвегии шириной в 200 морских миль, отмеряемых от исходных линий. Со ссылкой на этот закон 3 июня 1977 г. принят Королевский декрет о зоне сохранения рыбных ресурсов (рыбоохранной зоны) вокруг Шпицбергена. Согласно § 1 этого Королевского декрета, в морских районах у побережья Шпицбергена в целях сохранения живых ресурсов моря, регулирования рыболовства и охоты устанавливается рыбоохранная зона, простирающаяся на 200 морских миль от применимых исходных линий.

Королевским декретом Министерство рыболовства Норвегии уполномочивалось: 1) **запрещать рыболовные операции в районах рыбоохранной зоны Шпицбергена** в целях «сохранения молоди и обеспечения пополнения рыбных запасов», причем такой запрет мог устанавливаться и для конкретного сезона, и на весь год; 2) принимать Положение о мерах регулирования, касающихся орудий лова и минимального размера рыб, разрешенных к лову; 3) устанавливать величину минимального вылова для каждого из облавливаемых видов (§ 3).

Из предшествующего анализа норм Парижского договора следует, что вопрос о его соответствии может возникнуть, в свете конкретных обстоятельств, только в отношении первой из трех мер — запрета рыболовства. Правомерность второй и третьей мер совершенно очевидна, более того, она обусловлена исполнением Норвегией положения ст. 2 Парижского договора о сохранении и восстановлении фауны и флоры. По этой же

причине надо квалифицировать как правомерную предусмотренную Королевским декретом обязанность в отношении судов, осуществляющих рыболовство в рыбоохранной зоне Шпицбергена, уведомлять по радио норвежские власти «о районах, сроках начала и окончания промысла» в этой зоне, а также «еженедельно предоставлять данные об уловах в Департамент рыболовства» (§ 4). Поскольку эти меры сохранения флоры и фауны применяется к судам и Норвегии, и других государств — участников Парижского договора, постольку они соответствуют его ст. 2.

Тяжелый для Норвегии вопрос — о международно-правовой обоснованности того положения Королевского декрета, который предусматривает обеспечение выполнения мер сохранения морских биоресурсов. Согласно декрету, обеспечение правил ведения рыболовства осуществляют норвежские власти (§ 5). Насколько это соответствует Парижскому договору 1920 г., и другим применимым нормам международного права?

В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву (1982 г.), обеспечение выполнения правил рыболовства в исключительной экономической зоне и в открытом море осуществляется по-разному. В открытом море (за пределами ИЭЗ) обеспечение выполнения правил сохранения даже андромных видов осуществляется на основе международного договора. В исключительной экономической зоне ситуация иная: прибрежное государство вправе устанавливать «процедуры обеспечения выполнения» (ст. 62 Конвенции). Но введенная норвежским актом рыбоохранная зона вокруг Шпицбергена, режим которой не может отменить Парижский договор 1920 г., и исключительная экономическая зона, предусмотренная ч. V Конвенции ООН 1982 г., — понятия нетождественные.

Итак, можно отметить, что Норвегия нуждается в подкреплении национальных мер сохранения морских живых ресурсов у берегов Шпицбергена международными договорными нормами. Она создает, в противовес «неудобным» положениям Парижского договора, двустороннюю (с Россией) договорно-правовую базу сохранения морских биоресурсов.

\*См. подробнее статью В.К. Зиланова. Россия — Норвегия: возможности интеграции. — Рыбное хозяйство. 1999. № 6. С. 17—19.



# Поздравляем!

**Шаповалову Галину Сергеевну**, известного в отрасли организатора планово-экономической и финансовой деятельности, работавшую секретарем ЦК отраслевого профсоюза и заместителем председателя Госкомрыболовства, ветерана рыбного хозяйства — с юбилеем.

**Зайдинера Юрия Изаровича**, кандидата экономических наук, известного в отрасли ученого-экономиста, работающего в области экономических проблем рыбного хозяйства Азово-Черноморского бассейна, участника Великой Отечественной войны, ветерана рыбного хозяйства — с 75-летием со дня рождения.

**Рацкевича Олега Станиславовича**, ветерана рыбного хозяйства, видного организатора рыболовцевской колхозной системы отрасли — с 70-летием со дня рождения.

**Васильева Валентина Евгеньевича**, крупного организатора внедрения электронно-вычислительной техники и разработки автоматизированных систем управления отрасли, декана факультета повышения квалификации Дмитровского филиала АГТУ, ветерана рыбного хозяйства — с 70-летием со дня рождения.

**Болотова Владислава Григорьевича**, начальника «Средневожрыбвода» — с 65-летием со дня рождения.

**Прошина Якова Герасимовича**, начальника «Севкаспрыбвода» — с 60-летием со дня рождения.

**Коллектив Преображенской базы тралового флота (Приморский край)** — с 70-летием создания базы.

**Коллектив ООО «Компания «Тунайча» (Южно-Сахалинск)** — с 10-летием создания фирмы.

**Преподавателей и студентов Калининградского государственного технического университета (б.Калининградрыбвтуза)** — с 70-летием университета.

**Правление и коллектив ОАО «Рыбмаркет»**, крупнейшего в России поставщика рыбопродукции в федеральный продовольственный фонд — с 10-летием Общества.