

УДК 339.972 : 94 (481-922.1)

Шпицберген или Свальбард? Проблемы присутствия России на архипелаге в XX – начале XXI веков

А.К. Порцель

Гуманитарный факультет МГТУ, кафедра истории и социологии

Аннотация. Показаны основные принципы российского подхода к международно-правовому статусу Шпицбергена и трансформация норвежской политики относительно российского присутствия на архипелаге на протяжении XX века.

Abstract. Fundamental principles of Russian approach to the international law status of Spitsbergen and the transformation of the Norwegian policy concerning the Russian presence on the archipelago during the XX century have been analyzed.

Ключевые слова: Шпицберген, история российского присутствия, XX век, геополитика, международно-правовой статус
Key words: Spitsbergen, the history of Russian presence, XX century, geopolitics, international law status

1. Введение

В начале XXI в. усилилась активность Норвегии в акватории Баренцева моря. Один из руководителей Норвежского института оборонных исследований У. Ристе прямо говорит: "У Норвегии с Россией есть нерешенный территориальный спор относительно юрисдикции в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане" (Ристе, 2003). Прежде всего речь идет о разграничении морских пространств в Баренцевом море. Во-вторых, остается немало спорных вопросов по поводу экономической активности в зоне Шпицбергена, в т.ч. и об условиях работы российских предприятий на острове, что непосредственно связано с разными трактовками международно-правового статуса архипелага. Цель данной работы: на основе ретроспективного анализа российского присутствия на архипелаге в XX веке выявить основные противоречия между Норвегией и нашей страной по вопросу о статусе Шпицбергена и выявить основные направления государственной политики по защите российских интересов в данном районе.

2. Российский подход к определению международно-правового статуса архипелага

Для России в XX в. архипелаг имел прежде всего стратегическое, геополитическое значение, в потом уже – экономическое, хозяйственное. Об этом говорили и при царе, и при коммунистах, и при демократах.

В 1910 г. российский Совет министров отмечал: "Значение Шпицбергенских островов для России, прежде всего, стратегическое, так как существует предположение устроить военную гавань на Мурмане, находящемся всего в суточном переходе от архипелага. При том же, на Шпицбергене имеется уголь, пригодный для военных судов. Кроме того, не следует забывать, что остров находится на пути следования судов в устья сибирских рек, ввиду чего представлялось бы весьма важным с точки зрения русских торговых интересов не допускать преобладания на архипелаге какой-либо иностранной державы. Точно так же и в промышленном отношении Шпицберген, изобилующий рыбными и звериными промыслами, может представить серьезный интерес, хотя, к сожалению, в настоящее время русские промышленники почти не появляются в названном архипелаге" (РГИА, л.3).

В 1944-45 гг. нарком иностранных дел В.М. Молотов не раз отмечал, что "для Советского Союза и его безопасности на Севере имеет исключительно большое значение тот выход в океан на западе, который идет мимо Шпицбергена" (Сов.-норв. отношения..., 1997).

В 2009 г. в Совете Федерации прошел круглый стол на тему "Национальные интересы Российской Федерации на архипелаге Шпицберген". В частности, его участники отметили, "что архипелаг дает возможность присутствия России в западной части Арктики, что имеет несомненную стратегическую важность" (Лукин, 2010).

Российское правительство еще в 1910 г. сформулировало принципы своей дипломатии в вопросе о статусе архипелага: "1) Шпицбергенский архипелаг и остров Медвежий признаются никому не принадлежащей территории, одинаково открытой для промышленной эксплуатации всех народов, по особым, имеющим быть установленными правилам, но не могущей быть присоединенной ни целиком, ни частями ни к какому государству; 2) весь архипелаг объявляется нейтрализованным на вечные времена, т.е. всякое занятие его военно-морскими силами или производство в его водах военных операций воспрещается, и 3) в основу международных правил, касающихся учреждаемого на архипелаге

правопорядка, должно быть положено условие неперемного участия делегата Русского Правительства, на равных коллегиальных началах с делегатами норвежским и шведским, во всех органах, которые будут ведать на Шпицбергене судебные и административные дела" (РГИА, л.33).

3. Статус Шпицбергена по Парижскому договору 1920 года

В начале XX в. Шпицберген никому не принадлежал. На нем свободно вели хозяйственную деятельность промышленники разных государств. В 1907 г. правительство молодой независимой Норвегии предложило упорядочить статус архипелага. По мнению Христиании, правительства заинтересованных стран должны были договориться о едином правопорядке и правилах пользования природными ресурсами Шпицбергена, не меняя его международно-правового статуса. Идея получила поддержку. В 1909 г. по инициативе Норвегии была созвана специальная международная конференция по этому вопросу. На ней было поручено подготовить проект соглашения представителям России, Норвегии и Швеции. Но работа затянулась из-за претензий других стран, в частности, Германии. Для обсуждения проекта должна была быть созвана новая конференция.

26 января 1912 г. в Христиании представителями России, Швеции и Норвегии была подписана конвенция о Шпицбергене. Но она осталась нератифицированной. Накануне Первой мировой войны в Христиании собралась новая конференция. Кроме названных стран, в ее работе участвовали США, Великобритания, Германия. Конференция признала наибольшую заинтересованность в архипелаге у двух стран – Норвегии и России. На рассмотрение конференции было вынесено предложение о предоставлении этим двум странам исполнения государственных функций на Шпицбергене. Но это вызвало резкие протесты немецкой делегации. В результате конференция закончилась безрезультатно.

Первая мировая война прервала поиски дипломатического решения вопроса о статусе архипелага. Шпицберген остался "terra nullius". Обсуждение этой проблемы было возобновлено по инициативе Норвегии в 1919 г. на Парижской мирной конференции. 9 февраля 1920 г. в Париже представители Великобритании, Голландии, Дании, Италии, Норвегии, Франции, США, Швеции и Японии подписали договор о передаче Шпицбергена под суверенитет Норвегии. Он получил официальное название "провинция Свальбард". Это была компенсация за потери, которые Норвегия понесла в войне, несмотря на свой нейтралитет.

Суверенитет Норвегии признавался только над сухопутной территорией Шпицбергена. Отмечалось, что архипелаг никогда не может быть использован в военных целях. Подробно оговаривались условия хозяйствования, мореплавания, научной деятельности в районе архипелага, право пользования радиостанцией на острове и т.п. Во всем этом участники договора имели равные права на архипелаге и в прилегающих к нему водах, норвежцы не имели преимуществ. Норвежские власти обязывались бесплатно предоставлять государствам-участникам и их компаниям земельные и водные участки на острове и в акватории на неограниченный срок. Т.о., условия договора во многом соответствовали тем принципам, которых придерживались до революции российские дипломаты в отношении Шпицбергена. В договоре 1920 г. была сделана оговорка о равенстве прав русских граждан и обществ с правами представителей других государств-участников договора. Однако в подготовке документа российские представители не участвовали. Не было их и при подписании договора. Поэтому Москва заявила протест против такого нарушения суверенных прав России. Наркоминдел указывал Осло, что преимущественные права России (наряду с Норвегией) признавались мировым сообществом до Первой мировой войны.

Норвежское правительство учитывало в своих действиях необходимость сохранить русские интересы на архипелаге. Из внутренней переписки норвежского МИДа можно сделать вывод, что подобные заявления не были пустыми словами, что норвежцы искренне стремились найти в этом вопросе взаимоприемлемое для двух стран решение. Так, министр иностранных дел Норвегии К.Ф. Мишле писал в 1923 г. в служебном письме: "Откровенно говоря, мне бы не хотелось, чтобы мы вступили во владение Шпицбергеном, не достигнув взаимопонимания с Р[оссией]. Если Р[оссия] захочет создать там для нас трудности, поводов для этого более чем достаточно" (*Сов.-норв. отношения...*, 1997). Как можно судить по документам внутренней переписки НКВД, в Москве не слишком верили в возможность сохранения Шпицбергена за Россией и предпочли сделать архипелаг "разменной монетой" в решении принципиальных споров с Норвегией. Зам. наркома иностранных дел М.М. Литвинов указывал: "Особенных притязаний на Шпицберген Россия и раньше не предъявляла, тем менее может предъявлять их теперь, и из всех возможных владельцев Норвегия является для нас самым безобидным. Но (...) мы не можем давать своего согласия без некоторой компенсации России" (*Сов.-норв. отношения...*, 1997).

Такой компенсацией советские дипломаты считали официальное признание Норвегией Советского государства. Норвежское правительство сделало этот ответственный шаг 15 февраля 1924 г. На следующий день Советский Союз признал Парижский договор о Шпицбергене. Т.о., в 20-е годы советское руководство допустило отход от принципиальной линии прежних российских властей,

отказавшись от борьбы за принадлежность архипелага нашей стране. В качестве оправдания можно заметить, что реальных сил и средств (прежде всего военных) для защиты своих притязаний на Шпицберген у Москвы в тот момент не было.

4. Российско-норвежские противоречия на архипелаге после Второй мировой войны

В период окончания Второй мировой войны СССР сделал попытку пересмотреть Парижский договор. 12 ноября 1944 г. нарком иностранных дел В.М. Молотов в беседе с министром иностранных дел Норвегии Т. Ли заявил по поводу Шпицбергена: "В действительности же только две страны – Норвегия и Советский Союз – заинтересованы в водах этого района, и они должны договориться по этому вопросу, а саму Конвенцию бросить в корзину (...). Советское правительство предлагает, чтобы острова Шпицбергена, который до 1920 года был ничейной землей, после отмены Конвенции принадлежали обоим государствам в порядке кондоминиума" (*Сов.-норв. отношения...*, 1997). В апреле 1945 г. норвежская сторона дала принципиальное согласие на переговоры о совместной обороне Свальбарда. Но в 1947 г. норвежский стортинг отклонил дальнейшие переговоры о совместной обороне, согласившись при этом, что "должны быть продолжены переговоры относительно подготовки к пересмотру Договора о Шпицбергене (Свальбарде) 1920 г., чтобы сделать этот Договор более удовлетворительным" (*Сов.-норв. отношения...*, 1997). Но после вступления Норвегии в НАТО в 1949 г. постановка вопроса об изменении статуса Шпицбергена была обречена на провал. В условиях "холодной войны" Москва предпочла сохранять статус-кво в отношении архипелага, добиваясь строгого соблюдения Парижского договора о Шпицбергене.

Но в действиях Осло с 50-х гг. заметно стремление вытеснить других участников договора, прежде всего – СССР, с архипелага. Со стороны норвежских властей не раз замечалось затягивание решения многих вопросов, связанных с расширением деятельности треста "Арктикуголь", в т.ч. и явное нежелание подтверждать советские заявки на вновь открытые месторождения различных ископаемых на острове. И хотя после визита Н.С. Хрущева в Норвегию, прошедшего в 1964 г., многие вопросы удалось "сдвинуть с места", в целом тенденция сохранялась, то затухая, то обостряясь.

В конце 60-х гг. участились и ужесточились различного рода проверки работы советских предприятий со стороны властей Свальбарда. Особенно активно норвежцы стали использовать с 70-х гг. экологические предлоги для ужесточения своих требований и введения новых ограничений. В частности, обширные районы архипелага были объявлены природоохранными зонами, в которых запрещалась хозяйственная деятельность, а научная (например, археологическая) – жестко ограничивалась. В 2001 г. в Норвегии был принят новый Закон об охране природы архипелага, который существенно ужесточает условия любой деятельности иностранцев в Свальбарде. В частности, вопреки Парижскому договору, закон вводит разрешительный характер на многие виды деятельности. С помощью этого закона Осло пытается лишить Россию возможности сохранять свое присутствие на Шпицбергене в недалеком будущем.

В 1977 г. Норвегия установила вокруг архипелага 200-мильную рыболовную зону. Авторы труда "Арктика: интересы России и международные условия их реализации" указывают: "Ни действующая Конвенция о континентальном шельфе 1958 г., ни Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. не дают никаких правовых оснований для изъятия шельфа или экономической (рыболовной) зоны Шпицбергена из-под действия соответствующих положений Парижского договора. Юридически Норвегия не может пользоваться на шельфе и в зоне Шпицбергена большим объемом прав, чем на самом архипелаге" (*Арктика...*, 2002).

Но в Осло считают иначе. Глава МИД Норвегии Юнас Гар Стёре утверждает: "Мы основываемся на том, что у Норвегии суверенитет над Шпицбергеном, а следовательно, есть право установить ИЭЗ (*исключительную экономическую зону – А.П.*), и договор о Шпицбергене препятствием этому не является (...). Каким бы ни был взгляд на область распространения договора о Шпицбергене и правила его применения, у Норвегии, несомненно, есть право регулировать положение дел и следить за происходящим в этой зоне. Это включает в себя возможность рассмотрения открытия этой зоны для исследования и разработки месторождений" (*Лукин*, 2010). Как отмечает Ю.Ф. Лукин, сложилась парадоксальная ситуация: "норвежское национальное право отрицает наличие шельфа вокруг архипелага, а Комиссия ООН по границам континентального шельфа дает в 2009 году рекомендации в соответствии с нормами международного права относительно установления внешних границ, отсчитываемых от суши, у которой нет шельфа" (*Лукин*, 2010). Это решение Комиссии ООН было принято по заявке Норвегии.

Относительно демилитаризованного статуса Шпицбергена в Осло считают, что такого статуса нет, а есть лишь обязательство не создавать военных баз и укреплений на архипелаге. В свете такого подхода норвежские власти не возражают против включения Шпицбергена в сферу действий НАТО. В частности, в водах архипелага регулярно появляются корабли норвежской береговой охраны и действует радиолокационная станция.

Т.о., к концу XX века назрела острая необходимость определить геополитическую стратегию России в данном регионе. В 1997 г. была принята "Концепция политики РФ на норвежском архипелаге Шпицберген". В 2001 г. Президент РФ В.В. Путин утвердил поправки к этой концепции. В рамках концепции действует Правительственная комиссия по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген. В 2007 г. эта комиссия провела выездное заседание на архипелаге. В ходе поездки состоялась встреча с норвежским министром юстиции К. Стурбергетом, на которой был обсужден "широкий круг вопросов", касающихся российского присутствия на Шпицбергене. В сентябре 2008 г. Президент РФ Д. Медведев подписал "Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу". В этом документе среди стратегических приоритетов государственной политики РФ отмечены: "е) разграничение морских пространств и обеспечение взаимовыгодного присутствия России на архипелаге Шпицберген" (*Основы...*, 2008, Ч. III, п.7).

Успехом российской дипломатии можно считать закрепление в совместном российско-норвежском заявлении от 12 ноября 2002 г. положения о том, 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" (*Квинцинский, Штодина*, 2007). Исходя из опыта российского присутствия на Шпицбергене в XX в., можно утверждать, что главным способом обеспечения национальных интересов России на архипелаге и укрепления ее присутствия в этом районе Арктики является активная хозяйственная деятельность. Спад этой экономической активности России произошел в 90-е гг., когда резко стала сокращаться деятельность треста "Арктикуголь". Сейчас "Арктикуголь" владеет 23 горными отводами, но действует лишь один рудник – Баренцбург. Расширение угледобычи, вывод из консервации российских поселков Грумант и Пирамида – основные пути укрепления отечественного присутствия на Шпицбергене. Кроме этого, предполагается развертывание альтернативных видов российской активности на архипелаге: рыболовство, добыча морепродуктов, научные изыскания, туризм и др. Планируется строительство рыбоперерабатывающей фабрики.

Т.о., вопрос "Как называть архипелаг – Шпицберген или Свальбард?" – это не просто вопрос терминологии. Он отражает различные подходы к статусу этой территории: подразумевается, что Шпицберген открыт для свободной деятельности различных государств, а Свальбард является исключительно норвежской территорией.

5. Заключение

Шпицберген имеет для России прежде всего геополитическое значение. Основные принципы российского подхода к международно-правовому статусу Шпицбергена на протяжении всего столетия оставались неизменными: архипелаг должен быть демилитаризован, и ни одно государство не должно иметь преимуществ перед другими в праве вести здесь экономическую и научную деятельность. В конце XX – начале XXI вв. Норвегия активизирует усилия по вытеснению России со Шпицбергена, а в перспективе – из западного сектора Арктики. Расширение российского присутствия на архипелаге позволит эффективно контролировать сохранение его демилитаризованного статуса. Это тем более важно для Москвы, что в Осло уже заявляли о планах включения Шпицбергена в общую систему военной инфраструктуры НАТО в западном секторе Арктики. Т.о., укрепление российских позиций на Шпицбергене прямо связано с обеспечением национальной безопасности России на северном направлении.

Литература

- Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу. 2008. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>.
- Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф.1276. Канцелярия Совета Министров. Оп.9. Д.150. Л.3, 33.
- Советско-норвежские отношения. 1917-1955. *Сб. док. М., ЭЛИА-АРТ-О*, с.88, 105, 363, 364, 373, 426, 1997.
- Арктика: интересы России и международные условия их реализации. *Сост. Ю.Г. Барсегов, В.А. Корзун, И.М. Могилевкин. М., Наука*, с.35, 2002.
- Квинцинский Ю.А., Штодина И.Ю.** К вопросу о международно-правовом режиме архипелага Шпицберген и прилегающих вод. *Представительная власть, XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. 2007. № 3 (76). URL: <http://www.pvlast.ru/archive/index.pr383.php>.
- Лукин Ю.Ф.** Великий передел Арктики. *Архангельск, Северный (Арктический) федеральный университет*, с.134, 136, 137, 139, 2010.
- Ристе У.** История внешней политики Норвегии. *М., Весь мир*, с.379, 2003.