

## СЕВЕРНЫЙ МОРСКОЙ ПУТЬ: К РЕШЕНИЮ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМ

© 2020 г. А. Н. Вылегжанин<sup>a,\*</sup>, В. П. Назаров<sup>b,\*\*</sup>, И. В. Буник<sup>a,\*\*\*</sup>

<sup>a</sup> Московский государственный институт международных отношений МИД России, Москва, Россия

<sup>b</sup> Совет безопасности Российской Федерации, Москва, Россия

\*E-mail: a.vylegzhanin@inno.mgimo.ru

\*\*E-mail: vlnazarov1950@gmail.com

\*\*\*E-mail: i.bunik@tbplaw.com

Поступила в редакцию 17.06.2020 г.

После доработки 28.07.2020 г.

Принята к публикации 06.08.2020 г.

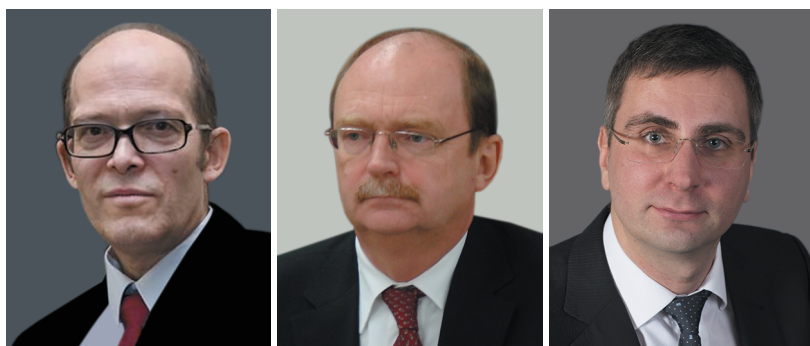
В статье анализируются возможные ответы России на современные вызовы законодательному регулированию судоходства по Северному морскому пути на фоне климатических изменений в Арктике. Авторы акцентируют внимание на выявлении оптимальных способов гармонизации статуса Арктической зоны Российской Федерации и законодательно установленного режима судоходства по Севморпути с нормами международного права, в том числе в рамках сценария, предполагающего, что на протяжении значительной части года воды Северного Ледовитого океана будут свободны ото льда. Раскрывается международно-правовая обоснованность политики России, нацеленной на сохранение статуса её Арктической зоны и Севморпути, исследуются спорные вопросы в позициях государств, прежде всего США, относительно статуса этого пути. Рассматриваются возможные толкования ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (о покрытых льдом районах) применительно к Севморпути. Предметно анализируя разногласия между Россией и США, авторы показывают, что суть их – в попытке США пересмотреть сложившийся и поддерживаемый в течение столетий режим пролива Вилькицкого и некоторых других арктических проливов России как её внутренних вод. Показаны пути обеспечения интересов Российской Федерации в её Арктической зоне на основе сотрудничества прежде всего со странами Арктического совета.

*Ключевые слова:* Северный морской путь, проблемы статуса Севморпути, арктические воды, Арктическая зона Российской Федерации.

DOI: 10.31857/S0869587320120270

В Арктике, самом северном регионе нашей планеты, значительная часть площади которого круглый год покрыта льдом, регионе, оставав-

шемся труднодоступным на протяжении многих столетий, в настоящее время расширяются возможности для морского судоходства, разработки



ВЫЛЕГЖАНИН Александр Николаевич – доктор юридических наук, заведующий кафедрой международного права МГИМО МИД России. НАЗАРОВ Владимир Павлович – кандидат политических наук, советник секретаря Совета безопасности РФ. БУНИК Иван Владимирович – кандидат юридических наук, адвокат, приглашённый доцент МГИМО.

месторождений нефти и газа, другой деятельности. В экономическом развитии этой территории особую роль играет Северный морской путь — примыкающая к российскому арктическому побережью морская артерия, связывающая Европу и динамично развивающийся Азиатско-Тихоокеанский регион, который, благодаря переориентации грузопотоков с маршрута, включающего Суэцкий канал, на Северный морской путь (далее также — Севморпуть или СМП), может придать импульс развитию экономики европейских государств [1, с. 129, 130]. Уменьшение площади морских льдов в арктических водах в результате изменения климата [2, р. 173, 174] увеличивает привлекательность прохода судов по Севморпути, причём как российских, так и других стран. Использование СМП в качестве международного транспортного маршрута стимулирует развитие портовой и иной инфраструктуры российского Севера, однако создаёт новые вызовы политико-правовой позиции нашей страны в отношении статуса СМП как “национальной транспортной коммуникации Российской Федерации”<sup>1</sup>.

Такие вызовы проявляются не только в возобновлении давних демаршей США, практиковавших их против Советского Союза, который на законодательном уровне<sup>2</sup> установил разрешительный порядок прохода по всему Северному морскому пути. В настоящее время многие государства — как все арктические, так и растущее число неарктических — принимают политико-правовые документы по уточнению их позиций в отношении статуса Арктики, её биосферного значения, роли арктического судоходства, иной деятельности в Северном Ледовитом океане<sup>3</sup>. Далеко не всегда такие документы соответствуют исторически сложившемуся, сформированному договорно-правовой и национально-законодательной практикой России и других арктических прибрежных государств статусу Арктики<sup>4</sup>. Этот статус согласованно представлен на высоком политическом уровне Данией, Канадой, Норвегией,

Россией и США в Илулисатской декларации 2008 г. Размывание его, попытки отождествить правовое положение арктических вод, например, с морями Индийского океана и, соответственно, “назначить” Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. (далее — Конвенция 1982 г.) главным источником международного права, применительно к Арктике, — такова уже заявленная политика, отражённая в документах НАТО и ЕС [4, с. 29].

Возможные пути защиты интересов России в сохранении исторически сложившегося статуса Севморпути и тем самым в обеспечении природоохранных и оборонных интересов России, с одной стороны, и гармонизация её сотрудничества с государствами, стремящимися использовать Севморпуть как транспортный ресурс мирового уровня [5, р. 254–256], с другой стороны, — вот суть проблем, которые рассматриваются в настоящей статье.

**Севморпуть и Арктическая зона Российской Федерации: вопросы статуса.** Изначальная ошибка некоторых аналитиков, особенно иностранных, — смешение границ Севморпути и пределов Арктической зоны Российской Федерации (далее — АЗРФ). Это неудивительно: во времена СССР термин “Арктическая зона Российской Федерации”, упомянутый в решении Государственной комиссии при Совете министров СССР по делам Арктики от 24 апреля 1989 г., ассоциировался с важнейшим законодательным актом — Постановлением президиума Центрального исполнительного комитета СССР от 15 апреля 1926 г. “Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане” (далее — Постановление 1926 г.). Последнее определило секторальные линии границ арктических владений Советского Союза, что отражалось на издававшихся географических картах СССР.

По-иному тот же термин определён в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (далее — Основы), утверждённых Президентом РФ 18 сентября 2008 г., а также в новом документе — Основах государственной

<sup>1</sup> Статус Северного морского пути подтверждён ст. 14 Федерального Закона № 155-ФЗ от 31.07.1998 г. “О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации”.

<sup>2</sup> Во французской научной литературе показано, что российское законодательство о разрешительном плавании вдоль арктического побережья страны, выходящего к берегам морей Карского, Лаптева, Восточно-Сибирского и Чукотского, “основывается на историческом праве по древнему Указу 1619 г.”, на квалификации прохода через эти четыре моря в качестве “действительно национального морского пути”, на последующих правовых документах, принятых уже в советский период, в том числе выдвинутых в 1949 г. Институтом права АН СССР предложениях квалифицировать эти четыре моря в качестве “находящихся под суверенитетом СССР”, хотя “правительство СССР никогда официально не поддерживало эти предложения”. Действующий формально с 1932 г. разрешительный порядок прохода через Северный морской путь “на деле использовался лишь 70 дней в году” [3].

<sup>3</sup> “Арктические прибрежные государства” (или “приарктические государства”) — группа из пяти государств, граничащих с Северным Ледовитым океаном, каждое из них имеет внутренние воды, территориальное море, исключительную экономическую зону и континентальный шельф в Северном Ледовитом океане: Канада, Дания (из-за Гренландии), Норвегия, Россия и США (из-за Аляски). Термином “арктические государства” обозначается группа из восьми государств (помимо упомянутых в неё входят Финляндия, Исландия и Швеция), территории которых пересекает Северный полярный круг. Все они являются членами Арктического совета.

<sup>4</sup> Неофициальная систематизация основных таких международных договоров и актов национального законодательства проведена группой российских и зарубежных аналитиков. Эта работа опубликована на английском языке в 2019 г. [2].

политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 г., утверждённых Президентом РФ 5 мая 2020 г. В соответствии с этими документами АЗРФ состоит из двух частей: первая – северные прибрежные территории России в Арктике (включая острова и скалы), как они детально определены Указом Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296; вторая – районы Северного Ледовитого океана, прилегающие к этим сухопутным территориям, в том числе подводные. Наземная часть АЗРФ охватывает, полностью или частично, территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, а также земли и острова, указанные в Постановлении 1926 г. Морская часть АЗРФ включает “внутренние воды, территориальное море, исключительную экономическую зону и континентальный шельф Российской Федерации”, прилегающие к суше. При этом разные части АЗРФ имеют неодинаковый статус: наземная часть, внутренние морские воды и территориальное море находятся под суверенитетом Российской Федерации. В отношении исключительной экономической зоны (далее – ИЭЗ) и континентального шельфа Российская Федерация осуществляет суверенные права и целевую (природоресурсную и природоохранную) юрисдикцию в соответствии с международным правом.

Следует отметить, что АЗРФ охватывает меньшую территорию, чем указано в Постановлении 1926 г. Западные границы АЗРФ установлены в 2010 г. договором Российской Федерации и Королевства Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, восточные – определены в 1990 г. соглашением СССР и США о линии разграничения морских пространств. АЗРФ не включает воздушное пространство (его правовой режим устанавливается общим международным правом), а также районы открытого моря в Арктике, то есть расположенные за пределами ИЭЗ, даже если такие районы находятся в пределах секторальных линий, предусмотренных Постановлением 1926 г. Тем не менее в соответствии с этим документом (он является частью современного российского законодательства), если в результате таяния льдов или геологического развития Земли в пределах указанных секторальных линий будут обнаружены новые острова или скалы (как, например, были обнаружены четыре небольших острова в Карском море [6]), то они станут частью территории Российской Федерации.

Пространство АЗРФ шире, чем Северный морской путь. Согласно законодательному акту о Севморпути, принятому Правительством СССР ещё в 1932 г., западной границей СМП служит вход в пролив Карские ворота, ведущий в Карское море из Баренцева, восточной – бухта Про-

видения на российском побережье Берингова пролива. Согласно ст. 5.1 Кодекса торгового мореплавания РФ 1999 г. (с последними изменениями) под “акваторией Северного морского пути понимается водное пространство, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, охватывающее внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации и ограниченное с востока линией разграничения морских пространств с Соединёнными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнёва в Беринговом проливе, с запада меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар”. Понятно, что положения этого кодекса не применимы к плаванию по акватории СМП военных кораблей иностранных государств, поэтому упомянутый законодательный акт 1932 г. сохраняет актуальность.

Оба эти правовые акта исходят из того, что СМП не включает воды АЗРФ в Баренцевом море. В состав СМП входят воды Карского моря, моря Лаптевых, Восточно-Сибирского моря, части Чукотского моря и Берингова пролива, находящиеся под суверенитетом и юрисдикцией России. Районы морского дна, в том числе арктического шельфа, не охватываются понятием “Северный морской путь” [7, с. 487]. Заметим, что западные аналитики иногда смешивают понятия “Севморпуть” и “Северо-Восточный проход” (Northeast Passage), утверждая, например, что «в Европе этот морской путь традиционно известен как Северо-Восточный проход, а в России он известен как “Северный морской путь”» [8, р. 3]. Поясним: Северо-Восточный проход включает в себя не только СМП, но и морские пути в Баренцевом море и далее на запад, к Атлантике. Не вполне точно и следующее утверждение зарубежного аналитика: “Северо-Восточный проход – это маршрут, соединяющий Атлантику и Тихий океан через различные моря к северу от России” [9, р. 1]. В действительности Северо-Восточный проход находится не только “к северу от России”, но и к северу от материкового побережья Норвегии в Баренцевом море.

Северный морской путь – не только транспортная артерия России, его арктические акватории издавна имеют огромное стратегическое, оборонное и социальное значение для нашей страны. Эти факторы, а также приверженность России сохранению хрупкой морской экосистемы региона обусловили стабильность специальных норм российского законодательства о порядке плавания по Севморпути. Как уже упоминалось, особый статус СМП установлен Федеральным законом “О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской

Федерации”. Согласно ему плавание “в акватории Северного морского пути, исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации Российской Федерации, осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами” (ст. 14). Необходимо подчеркнуть, что действие этого закона распространяется не только на торговые суда, но и военные корабли иностранных государств. Здесь и возникает исходная проблема статуса СМП, поскольку в его акваторию входят не только внутренние воды, где нахождение иностранного военного корабля допустимо лишь с согласия территориального суверена, но и районы территориального моря, где предусмотрено право мирного прохода, в том числе иностранных военных кораблей, а также районы исключительной экономической зоны, где предусмотрена, в общем случае, свобода судоходства. Будь акватория СМП “общим случаем”, например тёплыми водами Индийского океана, не было бы и его нынешнего особого статуса, который сложился на уровне международного обычая. А последний, наряду с международными конвенциями, служит основным источником международного права (ст. 38 Статута Международного Суда ООН)<sup>5</sup>.

Напомним о базовых международно-правовых доводах, на которые Российское государство опиралось при обосновании особого статуса арктических морских районов, примыкающих к её материковому побережью.

Первый довод — это *исторические правооснования*.

- Ещё в 1136–1154 гг. отдалённые северные земли стали частью русского государства, которое в последующие века “постепенно распространило своё экономическое влияние и политическую власть не только на европейский, но и на азиатский север — от реки Колы на западе до Берингова пролива и Амура на Востоке”<sup>6</sup>.

- Морская граница Древней Руси с сопредельными скандинавскими государствами была установлена в договоре, заключённом между Яросла-

вом Мудрым с норвежским королём Олафом Трюкессоном в XI в., а также в Ореховском договоре 1323 г. между Новгородской республикой и Шведским королевством.

- В XVI–XVIII вв. были организованы иностранные и русские экспедиции для поиска кратчайшего морского пути из Европы в Индию и Китай по северному маршруту, но иностранные экспедиции достигли только Карского моря. В 1648 г. русский путешественник, землепроходец и мореход Семен Дежнёв с небольшим отрядом достиг северо-восточной оконечности Азии; было доказано существование прохода между Камчаткой и Аляской.

- Вся береговая линия Севера Сибири была нанесена на карту в результате Великой Северной экспедиции, организованной правительством России в 1733–1743 гг. Значение для России северного транспортного пути, объединившего “в единую систему морские пути и совокупность больших рек от Северной Двины до Колымы”, стало очевидным [12, р. 65, 66].

Второй довод — *топонимические основания*. Россия опиралась на особые географические обстоятельства, которые в морском праве, как известно, подлежат учёту. Российские земли как в географическом, так и в социальном плане связаны с арктическими водами, и эти естественные связи нашли отражение в топонимии полярных регионов Земли. На карте, составленной Василием Киприановым в 1707 г. морские районы, расположенные вдоль сибирского побережья, называются Московским морем, что свидетельствует о наличии уже в начале XVIII в. связей между Москвой и побережьем арктических морей [12, р. 60].

Третий довод — *экономические, экологические и оборонные факторы*, которые Россия издавна учитывала в своей арктической политике. Само экономическое благосостояние России как арктического государства с самым протяжённым в мире материковым океаническим побережьем, её экологическая безопасность и обороноспособность “в значительной степени связаны” [12, р. 60, 61].

Четвёртый довод. Названные особые обстоятельства последовательно отражены в *правовых актах России*, формализующих фактический контроль над её арктическими “полярными владениями” (“polar possessions”), используя термин русско-английской (1825 г.) и русско-американской (1867 г.) конвенций. Впрочем, ещё в русско-датских договорах 1710 и 1730 гг. предусматривалось “разграничение арктических морских владений России и Дании”, а указ императрицы Елизаветы Петровны от 11 марта 1753 г. подтвердил “исключительные права России в арктических водах вдоль российских берегов” и подчеркнул “запрет торгового судоходства из Европы в Си-

<sup>5</sup> Статут образует неотъемлемую часть Устава ООН (ст. 92).

<sup>6</sup> С точки зрения исторической науки, вряд ли можно говорить о существовании русского государства в XII–XIV вв. (период политической раздробленности древнерусских земель) [10, с. 165–325]. Но с точки зрения юридической науки, в силу принципа континуитета (продолжительности), русские княжества (в том числе Киевская Русь, начиная с её договоров с Византией X в.) уже выступают вовне как “Русь” — совокупный субъект международного права, и их обретенные права, в том числе в силу международных договоров, не исчезают с образованием в XV в. единого русского (Московского) государства [11, с. 20 и далее].

бирь” без разрешения российских властей [12, р. 62]. Протестов государств, оспаривающих эти правовые акты, не последовало.

Далее, указ императора Павла I от 8 июля 1799 г. предоставил монопольные права Русско-Американской компании в области торговли и добычи ресурсов на Аляске (в то время Аляска была частью территории России). Указ от 19 октября 1800 г. содержал распоряжение о переводе Совета управляющих Объединённой американской компании в Санкт-Петербург. Опять-таки не было никаких протестов со стороны какого-либо государства относительно этих правовых актов России, формирующих первоначальное управление на Севере [13, р. 3].

Указы российского императора 1869 и 1883 гг., Директива 1893 г., уведомление правительством Российской империи зарубежных государств о своей позиции в отношении районов Арктики, находящихся к северу от российского материкового побережья (дипломатическая нота, направленная Министерством иностранных дел Российской империи 20 сентября 1916 г.)<sup>7</sup>, указывали на право верховенства России в отношении обозначенных северных территорий, прежде всего островных, причём такое право названо “обще-признанным на протяжении веков”.

Специфика исторически сложившегося статуса российской, а также канадской Арктики (с арктическими секторами двух государств, обозначенными в их законодательных актах 1926 и 1925 гг.) объясняет действующие в настоящее время особые законодательные режимы плавания и по Северному морскому пути, и по Северо-Западному проходу [16, с. 12–14]. Тем не менее акватория Севморпути юридически неоднородна: статус тех его районов, которые составляют внутренние воды России, отличается, конечно же, от правового положения иных районов СМП, находящихся, к примеру, в исключительной экономической зоне.

Уже упоминавшееся Постановление Президиума ЦИК СССР 1926 г. основано на правовых документах Российской империи, в том числе Договоре о границах 1825 г. между Великобританией и Россией, а также на Конвенции об уступке Аляски 1867 г. между Россией и США. Подчеркнём вновь: ни одно государство в мире не выразило протеста против меридианных (секторальных) границ, предусмотренных в этих международных договорах или против использования в них термина “полярные владения”. Эта правовая политика России, Великобритании, США, молчаливое согласие с ней практически всех государств мира составляло “общую практику” XIX в. в отношении правопорядка в Арктике на основе меж-

дународного обычая, а также соответствующего признания данной практики в качестве правовой нормы (*opinio juris* – лат.). Эти же обычные нормы международного права составляют стержень современного арктического права [2, р. XI].

В соответствии с указанными конвенциями XIX в., действующим российским и канадским законодательством<sup>8</sup> арктический сектор образован тем побережьем России и, соответственно, Канады, которое граничит с арктическими морями, а также двумя меридианами, проведёнными от самой восточной и от самой западной точки такого побережья до Северного полюса. В этом “треугольнике” Канада и Россия рассматривают, согласно их законодательству, в качестве своей территории все “острова и земли”. Термин “острова” включает в себя и скалы. Термин “земли”, по мнению некоторых авторов, включает и покрытые многовековым льдом наземные территории, и земли, находящиеся под арктическими водами (морское дно) [17, с. 24–32]. Другие авторы отвергают столь широкое толкование Постановления 1926 г., полагая, что слово “земли” в российском законодательстве означает “острова”, которые называются “землями”, например, Северная земля [18, р. 608–611]. Утверждается, что в рамках такого арктического сектора соответствующее приарктическое государство также обладает юрисдикцией в отношении защиты хрупкой арктической окружающей среды [16, с. 12–14]. Предложено считать, что границы арктических секторов, установленные канадским и российским законодательными актами 1925 и 1926 гг., составляют пределы действия суверенных прав прибрежных арктических государств и в соответствующих районах морского дна Северного Ледовитого океана, если это поддерживается принятыми позднее их национальными законами и наличествует молчаливое согласие с этим со стороны других государств<sup>9</sup>. Положительное значение секторальных границ в Арктике отмечено и иностранным юристом-международником: “Несмотря на то, что секторальные притязания выдвигались для административного удобства, они также были символическими и допускали срав-

<sup>8</sup> An Act, respecting the Northwest Territories, 1906; The Northwest Territories Act, 1925. Последний использует термины “территории”, “острова” и “владения”. В Постановлении Президиума ЦИК СССР от 15.04.1926 г. используются аналогичные понятия и формулировки.

<sup>9</sup> США, например, соблюдая границы сухопутного сектора, установленные Конвенциями 1825 и 1867 гг., тем не менее не имеют национальных законов, касающихся статуса морских районов в пределах этих секторальных линий. Подробнее см. [2, р. XV–XXIII]. Соответственно, США, в отличие от Канады, не претендуют на осуществление какой-либо юрисдикции в пределах *de jure* существующего арктического сектора США, образованного меридианными границами Конвенций 1825 и 1867 гг.

<sup>7</sup> Тексты российских арктических законов см. [2], см. также [14, 15, с. 214, 215].

нительно неконфликтную делимитацию территорий в Арктике” [19, р. 4, 5].

Следует заметить, что Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике 2011 г. разграничивает авиационные и морские поисково-спасательные районы каждого приарктического государства именно по границам их арктических секторов<sup>10</sup>. При этом предусмотрено, что разграничение поисково-спасательных районов не имеет отношения к установлению любой границы между государствами либо к их суверенитету, суверенным правам или юрисдикции и не наносит им ущерба (ст. 3). Это первое юридически обязывающее соглашение, заключённое под эгидой Арктического совета, которое имеет значение в рамках рассматриваемой темы.

Законодательные акты России в отношении проливов Карские ворота, Вилькицкого, Шокальского, Дмитрия Лаптева и Санникова, составляющих сегодня часть Севморпути, наделили их статусом внутренних вод, причём, как было показано, с давних времён, задолго до формирования законодательства о СМП, при отсутствии протестов со стороны других государств. Указанная квалификация таких проливов в дальнейшем была подтверждена Постановлением Совета министров СССР от 15 января 1985 г., которое установило, в т.ч. вдоль побережья этих проливов, несколько прямых исходных линий, соединяющих выступающие в море точки на таком побережье (а согласно международному праву, воды к берегу от прямых исходных линий являются внутренними водами прибрежного государства). В связи с этим неправильно считать, что данным постановлением эти проливы якобы впервые отнесены к внутренним водам. Постановление не изменило статуса этих вод, а лишь уточнило перечень географических координат точек, определяющих положение прямых исходных линий вдоль российского арктического побережья [21, с. 63–69]. Отметим, что в 1985 г. СССР не являлся стороной Конвенции 1982 г. Её ст. 8 предусматривает: когда установление прямой исходной линии “приводит к включению во внутренние воды районов, которые до того не рассматривались как таковые”, то в таких водах сохраняется право мирного прохода. Но воды пролива Вилькицкого, других проливов, составляющих часть Севморпути, и до 1985 г., с XVII в., как было показано, рассматривались в качестве внутренних вод страны. Соответствен-

но, в них не было права мирного прохода, тем более для военных кораблей иностранных государств. Поэтому цитируемая ст. 8 Конвенции 1982 г. была неприменима к СССР, даже если бы СССР в 1985 г. и являлся стороной этой конвенции. Указанная статья в силу изложенных выше правовых оснований неприменима и к уточнению в районе указанных проливов прямых исходных линий вдоль арктического побережья современной России, которое может стать необходимым в связи с отступлением от берегов многолетних льдов<sup>11</sup>.

**Законодательное регулирование Россией судоходства по СМП: международные аспекты.** В настоящее время налаживание безопасного судоходства по Севморпути входит в число фундаментальных интересов России как прибрежного государства и других государств, арктических и неарктических, наряду с защитой и сохранением хрупкой морской среды Арктики, включая покрытые льдом её районы. Вопрос о режиме такого судоходства не затрагивается в соответствующих международных договорах, в том числе региональных, начиная с Соглашения о сохранении белых медведей 1973 г. и заканчивая соглашениями, заключёнными между восемью арктическими государствами: о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике 2011 г.; о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике 2013 г.; по укреплению международного арктического научного сотрудничества 2017 г. [2]. Режим плавания по Севморпути определён применимыми универсальными обычными и договорными нормами международного права и российским законодательством, с учётом, как выше было показано, статуса вод, его образующих.

Северный морской путь – единственная нить, соединяющая арктические и субарктические регионы России. Северные территории нашей страны не имеют магистральных бетонных дорог между регионами; вместо этого зимой нередко строятся ледяные дороги, некоторые из них ведут

<sup>10</sup>П. 1 ст. 3 Соглашения и Приложение к нему (“Сфера применения настоящего Соглашения”). Текст Соглашения и комментарии к нему см. [20, с. 33–36, 56–77]. Секторальная (меридианная) разграничительная линия между Норвегией и Данией не была установлена каким-либо правовым актом – ни национальным, ни международным. Её обозначил профессор В.Л. Лахтин в изданной в 1928 г. книге “Права на северные полярные пространства”.

<sup>11</sup>Аналогично, согласно ст. 4 Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г., в местах, “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”. А п. 2 ст. 5 предусматривает: “Там, где согласно статье 4 установление прямой исходной линии приводит к включению во внутренние воды районов, которые до того рассматривались как часть территориального моря или открытого моря, применяется право мирного прохода”. Но, как показано выше, Российская империя ещё в XVII – начале XX в. рассматривала проливы Карские ворота, Вилькицкого, Дмитрия Лаптева, Санникова как *внутренние воды государства*. Так что и в контексте Конвенции 1958 г. подтверждение статуса этих проливов как внутренних вод СССР в 1985 г. полностью соответствовало международному праву.

к портам Севморпути. Длина СМП в зависимости от выбранных маршрутов составляет от 2,2 до 3 тыс. миль [22, с. 10]. Порты, расположенные вдоль Северного морского пути, особенно такие, как Сабетта, Игарка, Дудинка, Диксон, Тикси, Певек, имеют жизненно важное значение для российской экономики.

Учитывая уменьшение площади арктических морских льдов из-за изменения климата, а также относительно небольшую протяжённость СМП (на 40% короче, чем маршрут из Европы в Азию через Суэцкий канал), СМП становится многообещающей альтернативой последнему, особенно для судов, следующих из Китая и Японии в европейские порты и в обратном направлении [23, р. 420]. Другое преимущество состоит в возможности использования этого пути судами с большим водоизмещением, чем допущенные к транзиту через Суэцкий или Панамский каналы [24, р. 456].

Для российской арктической политики привлечение иностранных грузопотоков на акваторию СМП важно не только потому, что коммерциализация этого маршрута увеличит количество заходов судов в российские порты, портовые сборы, повлечёт иные дополнительные доходы (бункеровка судов, их снабжение и т.д.). Для развивающегося СМП потребуются дополнительные объекты навигационной инфраструктуры, лоцманские и ледокольные услуги и т.п. Ещё важнее вклад в доставку товаров, необходимых для жизнеобеспечения прибрежного населения Арктики с использованием Северного морского пути, как это отмечено в Государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации». Эта программа также предусматривает, в рамках комплексного развития СМП, принятие дополнительных мер по улучшению гидрографической и аварийно-спасательной навигации [25].

Между тем количество иностранных транзитов через СМП не обозначает пока устойчивую тенденцию к росту, в отличие от числа проходов российских судов. По данным администрации СМП, в 2017 г. количество разрешений на плавание в акватории СМП, выданных иностранным судам, составило 108, тогда как в 2018 г. — 92, в 2019 г. разрешения были предоставлены 100 иностранным судам [26].

Как указывается в утверждённом Указом Президента РФ 5 марта 2020 г. № 164 «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года», развитие Северного морского пути является одним из национальных приоритетов России в Арктике и неотъемлемой частью экономического развития АЗРФ. Исходя из этого развивается российское законодательство о регулировании судоходства по СМП, а

также система компетентных учреждений, уполномоченных обеспечивать его исполнение. Отметим в законодательном режиме судоходства по СМП то, что вызывает вопросы у зарубежных аналитиков.

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» от 28.07.2012 г. № 132-ФЗ внесены поправки в Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» от 31.07.1998 г. № 155-ФЗ. Согласно новой редакции данного закона (он применим, повторим, как к военным кораблям, так и к торговым судам) подтверждён статус СМП как «исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации Российской Федерации». Географические границы СМП определены законом так же, как и в прежних правовых актах. Важно то, что акватория СМП не имеет единого правового статуса. Напротив, как уже упоминалось, СМП включает внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации, при этом каждый из таких морских районов имеет свой статус. Это свидетельствует о признании Россией международно-правовых норм, устанавливающих ограничения для соответствующей акватории. В этом контексте странно обвинительное утверждение зарубежного правоведа (со ссылкой на публикации профессора А.Л. Коллодкина), что Российская Федерация якобы присвоила себе «право определять Северный морской путь как транспортную коммуникацию, включающую пути, выходящие за пределы её исключительной экономической зоны в высоких широтах даже вблизи Северного полюса» [27]. Российский федеральный закон ясно ограничивает Севморпуть внешней границей исключительной экономической зоны России, которая простирается не далее 200 морских миль (ст. 57 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.). Так что, вопреки приведённому утверждению, СМП не выходит за пределы ИЭЗ России. Другое дело, что Севморпуть находится в пределах разных по своему статусу акваторий, но все они подпадают под суверенитет или юрисдикцию нашей страны.

Правовой порядок прохода через СМП обеспечивается ещё и «Правилами плавания в акватории Северного морского пути», их последняя версия принята Минтрансом России 17 января 2013 г. Не все правоведа посчитали, что это минимальное, а также Администрация Севморпути как его подразделение вправе издавать юридически обязательные предписания для иностранных военных кораблей. Но ранее для такой придирки оснований не было: Положение об Администра-



ции СМП утверждалось актами Совета Министров СССР [28, р. 158]. Тем не менее и в советский период существовали проблемы в отношениях с США по вопросу о статусе Севморпути. Не решены они и в настоящее время.

**Варианты урегулирования разногласий между Россией и США относительно статуса некоторых частей СМП.** Фактически разногласия связаны не с особым природоохранным правовым режимом всей акватории СМП, а в первую очередь с отношением Россией к её внутренним водам пролива Вилькицкого, соединяющего Карское море с морем Лаптевых, а также проливов Дмитрия Лаптева и Санникова, соединяющих море Лаптевых и Восточно-Сибирское море. Действительно, и Российская империя, и СССР исходили из именно такого статуса вод данных проливов. Согласно международному праву, нахождение военного корабля во внутренних водах государства без его на то согласия составляет правонарушение. При этом осуществление Российской империей, затем Советским Союзом таких властных полномочий в этих внутренних водах не встречало протестов со стороны иностранных государств, за исключением США.

В записке советского правительства в адрес посольства США в Москве в июле 1964 г. подтверждено, что эти проливы имеют статус внутренних вод, поскольку они “исторически принадлежат Советскому Союзу”. В соответствии с этим статусом иностранные военные корабли могут “заходить во внутренние воды СССР после получения предварительного разрешения правительства СССР” [29, р. 144].

Тем не менее в 1965 г. военный корабль ледового класса “Нортвинд” под флагом США подошёл к проливу Вилькицкого с запада без получения разрешения, предусмотренного законодательством СССР. Последовал ряд дипломатических усилий со стороны Советского Союза; более того, как отмечено канадским профессором-правоведом, на США со стороны СССР было оказано “сильное дипломатическое давление”, и «правительству США пришлось отдать приказ “Нортвинду” развернуться» [29, р. 144]. То есть проход военного корабля США без согласия СССР по его внутренним водам не состоялся. Позднее в том же году правительство США ответило Советскому Союзу дипломатической нотой. По мнению США, в том, что касается “пролива Дмитрия Лаптева и Санникова, Соединённым Штатам неизвестно каких-либо оснований для притязаний на эти воды по историческим основаниям. <...> Хотя Соединённые Штаты сочувствуют усилиям, принятым Советским Союзом для развития Северного морского пути и признают важность этого водного пути для советских интересов, тем не менее они не могут допустить, чтобы эти фак-

торы влияли на изменение статуса вод этого маршрута в соответствии с международным правом” [29, р. 144].

В 1967 г. США запланировали плавание ледоколов “Эдисто” и “Иствинд” вновь через пролив Вилькицкого [30, р. 47]. На этот раз Госдепартамент США информировал МИД СССР о своём плане незадолго до их подхода к проливу. Получив от США это уведомление, да ещё со словами “в порядке любезности”, учитывая, что США не следовали процедуре получения разрешения на плавание в акватории СМП, Советское правительство отказало в осуществлении такого прохода, указав, что для прохождения пролива “военные корабли должны получить предварительное разрешение правительства СССР по дипломатическим каналам за месяц до предполагаемой даты прохождения” [31]. При таком отрицательном ответе командование США решило не рисковать: американские ледоколы не вошли в пролив Вилькицкого. Но в этой связи 30 августа 1967 г. США направили жёсткую дипломатическую ноту правительству СССР, оспаривая позицию Советского Союза как “противоречащую международному праву” в отношении судов, пользующихся “суверенным иммунитетом” [31].

Интересно, что после таких инцидентов какие-либо другие государства не оспаривали позицию СССР, затем и России по статусу пролива Вилькицкого как внутренних вод. Впрочем, в сентябре 2018 г. корабль тылового обеспечения морских сил Франции “Рона” вошёл в акваторию Севморпути, что вызвало необходимость уточнить режим плавания в ней иностранных судов, пользующихся суверенным иммунитетом, но этот вопрос был решён на двусторонней основе [28, р. 159].

Отказ США признавать за проливом Вилькицкого, а также за некоторыми другими арктическими проливами России статус внутренних вод СССР, затем России не удивителен. В 1989 г. США официально оспорили, например, решение Финляндии ввести обязательную лоцманскую проводку военных судов в территориальном море на том основании, что использование таких услуг должно быть оставлено на усмотрение военных судов [32, р. 231]. Аналогично в своей дипломатической ноте от 5 апреля 1985 г. США выразили протест против обязательной лоцманской проводки, введённой Италией в Мессинском проливе 3 апреля 1985 г. [33, р. 70]. Норвегия также приняла для некоторых районов законодательство об обязательной лоцманской проводке [34], но в отношении неё США воздержались от протеста, исходя, видимо, из желательности этого правового шага Норвегии с точки зрения интересов НАТО. Не говоря уже об известной многолетней “войне



нот” между США и Канадой по поводу статуса Северо-Западного прохода.

США в национальной стратегии для Арктического региона (в редакциях 2013 и 2019 гг.) вновь ссылаются на “свободу моря” в Арктике. Отметим изошрённое юридическое искажение термина: согласно международному праву, нет абстрактной “свободы моря”, есть конкретная “свобода открытого моря” (ст. 87 Конвенции 1982 г.). А применять свободу открытого моря в проливах, являющихся внутренними водами России, явно противоречило бы морскому праву, в том числе Конвенции 1982 г. В русле прежней арктической политики США 29 мая 2015 г. Госдепартамент направил Российской Федерации дипломатическую ноту в “поддержку целей безопасности мореплавания и охраны окружающей среды” в районе Севморпути, выражая обеспокоенность по поводу тех положений арктического законодательства России, которые “не соответствуют важным принципам морского права, относящимся к свободам судоходства”. В ноте США обращено внимание на требование российского законодательства: суда под иностранным флагом должны получать разрешение от российских властей на плавание в акватории Северного морского пути [35]. При этом США выдвигают довод, что практика подчинения со стороны государств флага российскому законодательству о СМП не является свидетельством формирования соответствующей обычной нормы международного права. Эту практику, по мнению эксперта США, следует рассматривать как “деловое решение”, а не как согласие “государства флага” с режимом плавания, установленным законом России [36, р. 159]. Данный довод, по нашему мнению, не основан на международном праве, которое не разделяет практику государств на “деловые решения” и “решения государств”. Кроме того, не в интересах США было бы считать, что соблюдение иностранными гражданами и юридическими лицами национального законодательства США, например, на Аляске, является всего лишь “деловым решением”, а не реализацией принципа суверенитета США на этой территории.

Добавим, что США, которые сложились как независимое государство во второй половине XVIII в., не могут изменить в XXI в. правовой статус арктических проливов России как её внутренних вод: такой их статус сложился задолго до создания американского государства, он последовательно реализуется Россией с XVII в. до настоящего времени. Равно как и Россия не может изменить юридическую квалификацию, например, Чесапикского залива как внутренних вод США. Выше отмечалось, что правовые акты и Российской империи, и СССР, и Российской Федерации подтверждают, что проливы Карские во-

рота и Вилькицкого считались внутренними водами данного государства в соответствии с международным правом, действовавшим в XVII–XX вв. Эта правовая позиция была дополнительно подтверждена постановлением Совета министров СССР от 15 января 1985 г., в котором содержатся географические координаты для установления исходных линий вдоль российских арктических побережий. Согласно этому документу, проливы Карские ворота, Вилькицкого, Шокальского, Дмитрия Лаптева, Санникова находятся к берегу от прямых исходных линий, образуя внутренние воды страны.

Соответственно, в качестве базового варианта урегулирования обозначенных разногласий между Россией и США предлагается неизменная юридическая квалификация арктических проливов СМП как внутренних вод России, поддержка её прежней позиции в том, что нет необходимости в каких-либо изменениях статуса этих вод. США при этом, вероятнее всего, подтвердят свою позицию относительно непризнания такого статуса. Тем не менее *de facto* сохранялось бы, как и в настоящее время, молчаливое, основанное на международном обычае статус-кво. В качестве дополнительного шага можно было бы предложить американским партнёрам согласовать двусторонний документ о порядке реализации военными кораблями России и США права мирного прохода через территориальное море США к северу от Аляски и через территориальное море Российской Федерации к северу от её арктического побережья.

Теоретически можно было бы использовать канадский опыт урегулирования разногласий с США с целью избежать конфликтных ситуаций на СМП. Канада и США создали и закрепили *modus vivendi* путём заключения Соглашения о сотрудничестве в Арктике 1998 г. В соответствии с этим канадско-американским договором по статусу Северо-Западного прохода, названного “соглашением об отсутствии согласия”, США приняли на себя обязательство, что “всякое плавание ледоколов США в водах, которые, по утверждению Канады, являются её внутренними водами, будет осуществляться с согласия правительства Канады”. Канада, в свою очередь, приняла на себя договорное обязательство “облегчить судоходство” таких судов США [29, р. 140].

Однако нельзя не заметить, что в этом случае российской стороне пришлось бы взять на себя обязательство “способствовать судоходству” американских судов ледового класса и военных кораблей по трассе СМП. Едва ли это отвечало бы интересам нашей национальной безопасности, особенно с учётом современной реальной ситуации в двусторонних отношениях.

Следует учитывать, что Конвенция 1982 г. не содержит оценки правомерности введения прибрежным государством разрешительного порядка прохода военных кораблей иностранных государств даже через территориальное море. Тем не менее более 20 государств уже установили требование о получении разрешения на заход в их территориальное море военных кораблей с целью осуществления права мирного прохода [37, р. 75, 76].

В контактах с приарктическими государствами важно также фиксировать, что части СМП, которые являются внутренними водами и территориальным морем Российской Федерации, находятся под её суверенитетом. Россия осуществляет суверенные права и юрисдикцию в других частях СМП (а именно в её ИЭЗ) в соответствии со ст. 56 Конвенции 1982 г., включая суверенные права в целях разведки, разработки и сохранения природных ресурсов как живых, так и неживых, в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах, и в целях управления этими ресурсами, а также юрисдикцию в отношении защиты и сохранения морской среды.

Описанные выше обычные нормы международного права, на которых в течение столетий зиждется правовая позиция России в отношении статуса её арктических проливов в Карском море, море Лаптевых и Восточно-Сибирском, а также ст. 56 Конвенции 1982 г. (о правах и юрисдикции прибрежного государства в его ИЭЗ) и её ст. 234 (о покрытых льдом районах) предоставляют нашей стране правовую основу для осуществления целостного природоохранного контроля над всеми частями СМП. В силу совокупного действия этих международно-правовых норм иностранные суда обязаны получать разрешения на плавание в акватории СМП. Контроль России за состоянием экологической безопасности и безопасности судоходства распространяется на арктические воды в её исключительной экономической зоне, где согласно общему правопорядку (*lex generalis*) должна обеспечиваться свобода судоходства в соответствии с Конвенцией 1982 г. Но в районах, большей частью года покрытых льдом, должно осуществляться более жёсткое экологическое регулирование судоходства, по специальным нормам (*lex specialis*). Аргументы России в пользу международной правомерности такого особого природоохранного режима СМП поддерживаются обычным международным правом, а также ст. 234 Конвенции 1982 г.

**Особый статус районов СМП, покрытых льдом большую часть года.** Правомерность российских нормативных актов, применимых к тем частям СМП, которые составляют ИЭЗ Российской Федерации, в российских документах обосновывается и ссылкой на ст. 234 Конвенции 1982 г. (Рос-

сия, напомним, является её участником). Не рассматривая такое обоснование в качестве главного, “затмевающего” применимые обычные нормы международного права, мы тем не менее полагаем его корректным, соответствующим Конвенции 1982 г.

Ст. 234 Конвенции 1982 г. устанавливает: “Прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжёлый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его. В таких законах и правилах должным образом принимаются во внимание судоходство и защита и сохранение морской среды на основе имеющихся наиболее достоверных научных данных”.

Отметим, что эта статья Конвенции 1982 г. — результат переговоров на III Конференции ООН по морскому праву между Канадой, Советским Союзом и Соединёнными Штатами. Её иногда называют “арктической статьёй” [38, р. 393]. В целом следующее утверждение, содержащееся в Комментариях к Конвенции 1982 г., усиливает правовую позицию России в отношении СМП: “Статья 234 является единственным положением в Части XII Конвенции, которое предоставляет прибрежному государству право принимать и применять в пределах своей исключительной экономической зоны свои собственные недискриминационные законы и правила для предотвращения, сокращения и контроля загрязнения морской среды в обстоятельствах, предусмотренных данной статьёй. В этом отношении она является *lex specialis*, особенно что касается пунктов 5 и 6 статьи 211 (об особых обстоятельствах), действие которых отменяется данной статьёй, но лишь в географических районах, к которым она относится. Общая цель этой статьи — сбалансировать интересы прибрежного государства в покрытых льдом районах в пределах его исключительной экономической зоны с общими интересами международного судоходства”. Подчёркнём, что ст. 234 не ограничивается льдом, возникающим в море. Как отмечено, она применима ко “всему льду, встречающемуся в море” [38, р. 393], однако её применимость ограничивается районами, где “в течение большей части года” особо суровые климатические условия и наличие ледяного покрова создают препятствия для навигации.

Положение вызвало дискуссии аналитиков: может ли прибрежное государство ссылаться на эту статью, устанавливая особые природоохранные правила, если соответствующие районы свободны ото льда в течение более 6 месяцев в году из-за глобального потепления? [39, р. 226]. По нашему мнению, правило “добросовестного” толкования, изложенное в ст. 31 Венской конвенции 1969 г. о праве международных договоров, означает в данном случае, что должно приниматься во внимание намерение государств – участников Конвенции 1982 г. Даже если льды покрывают соответствующие районы арктических вод менее 6 месяцев в году, это ещё не означает исчезновения экологических рисков, связанных с осуществлением судоходства. Напротив, суровые погодные условия, дрейфующие льды, плохая видимость на протяжении долгой полярной ночи в сочетании с периодическим туманом во всякое время года остаются важными препятствиями для судоходства в Арктике. Соответственно, сделано предположение, что и в случае, если лёд не покрывает районы ИЭЗ более 6 месяцев в году, к нему применима ст. 234 [39, р. 301]. Противники такой широкой интерпретации ст. 234 однако могут отметить, что положение о наличии льда, покрывающего такой район ИЭЗ “в течение большей части года”, является чётко сформулированным правилом о применимости ст. 234.

Несомненно, что ст. 234 усиливает позицию России относительно разрешительного порядка плавания судов в акватории Севморпути, включая соответствующий экологический надзор за судами и содействие их безопасной навигации. Кроме того, и Канада всё более последовательно реализует законодательное регулирование судоходства в своих арктических водах в природоохранных целях. С 2010 г. действует Постановление о зонах управления движением судов в Северной Канаде – NORDREG, которое требует получения разрешения судами под иностранным флагом для входа в арктические воды Канады, включая её территориальное море и ИЭЗ [40]. Правила NORDREG, в частности, об обязательном представлении отчёта о плавании, отчёта о местоположении и отклонениях от маршрута, были приняты Канадой без какого-либо одобрения со стороны Международной морской организации.

В целом российские и иностранные судовладельцы, другие юридические лица следуют и канадским, и российским требованиям, принятым в соответствии со ст. 234. Например, Американское бюро “Судоходство по Северному морскому пути: состояние и рекомендации” [41] информирует судовладельцев о действующих правилах прохода через СМП, предупреждает о необходимости получения разрешения на плавание в соответствующих районах. Аналогичное руководство

было принято Международным морским форумом нефтяных компаний (ОСИМФ) в 2017 г. [42].

Говоря о перспективах глобального потепления и его влиянии на наличие ледового покрова в арктических водах большую часть года, специалисты напоминают, что от пролива Вилькицкого до Берингова пролива СМП сейчас может использоваться лишь судами арктического класса (Арк-5, Арк-7) и только с помощью ледоколов 5–6 месяцев в году, причём даже строящиеся мощные атомные ледоколы проекта 22220 “Арктика”, “Сибирь”, “Урал” не смогут решить проблему устойчивой навигации судами указанного ледового класса в зимний период. Эта задача будет по силам перспективному атомоходу проекта 10510 “Лидер” (ЛК-120Я) мощностью 120 МВт [43]. Данный вывод подтверждает практика регулярной летней навигации газозовов типа Арк-7 компании “Новатек” по СМП в восточном направлении от порта Сабетта в 2018–2019 гг. Как подчёркивают аналитики, при транспортировке грузов по самому сложному участку СМП без ледокольной проводки нельзя будет обойтись и в перспективе, при большем потеплении [44, с. 29]. Например, в проливе Вилькицкого даже в летние месяцы сохраняется сплошное ледовое покрытие, осложняемое ледяными торосами. На высокоширотных маршрутах обстановка ещё сложнее, к тому же эта акватория очень слабо изучена нашими приарктическими партнёрами в гидрографическом, метеорологическом и картографическом отношении.

\* \* \*

Подведём итоги всего изложенного. Единого статуса Северного морского пути не существует; его части – внутренние воды, районы территориального моря и ИЭЗ России – имеют различный правовой статус. Напротив, наличествует целостный правовой режим судоходства в акватории Севморпути, востребованный для практических целей, прежде всего для предотвращения аварий судов в условиях повышенной опасности для судоходства и защиты особо уязвимой морской среды Арктики. Существующий законодательный режим Севморпути как важнейшей части правового положения АЗРФ основан на сочетании обычных норм международного права, применимых к Арктике, сложившихся в XVII–XX вв., и норм, представленных в Конвенции 1982 г., в том числе таких новых, как ст. 234.

Поскольку ледовая и погодная обстановка в акватории СМП и в более высоких северных широтах будет оставаться сложной (в обозримые десятилетия навигация судов неледového класса большую часть года даже в условиях дальнейшего потепления останется невозможной), России для обеспечения своих интересов как приарктиче-

ского государства, регулирующего судоходство по СМП, а также для поддержания стабильности и безопасности в Арктическом регионе было бы целесообразно активизировать консультации со своими приарктическими партнёрами как в рамках Арктического совета, так и на двусторонней основе по вопросам правил арктического судоходства, навигационной безопасности, природоохранного режима в Северном Ледовитом океане. При этом, конечно же, сохранение прежнего статуса частей СМП – внутренних вод Российской Федерации, её территориального моря и исключительной экономической зоны – не ставится под сомнение; этот статус не зависит от наличия или отсутствия в них льдов.

В этом же контексте полагаем целесообразным предложить Канаде как соседнему приарктическому государству (арктические сектора России и Канады сходятся в Северном полюсе), имеющему схожее законодательство об особом природоохранном режиме судоходства в Арктической зоне, договориться на двусторонней основе о взаимном признании национально-законодательного регулирования судоходства по Северному морскому пути и по Северо-Западному проходу, включая и правила плавания в этих арктических водах. Россия и Канада могли бы также достичь двусторонней договоренности о гармонизации их природоохранных мер в отношении мирного прохода судов через те арктические районы их территориального моря, которые покрыты льдом большую часть года. Конвенция 1982 г. не содержит конкретных положений, касающихся возможности для прибрежного государства в этом случае вводить особые природоохранные нормы о реализации мирного прохода через такие уязвимые в экологическом отношении районы территориального моря, в том числе об обязательной ледокольной и лоцманской проводке, о разрешении или предварительном уведомлении, а практика государств в этой области, как показано, не единообразна. Но Конвенция 1982 г. предусматривает обязательство прибрежного государства не препятствовать мирному проходу (ст. 24). На такой основе мог бы быть согласован гармонизированный российско-канадский природоохранный режим мирного прохода через районы территориального моря двух государств в Арктике.

Представляется, что двусторонние договоренности существенно укрепили бы российскую позицию в вопросе о статусе СМП как национальной транспортной коммуникации, прежде всего в отношениях в США, в 1998 г. заключивших с Канадой Соглашение о сотрудничестве в Арктике.

Консультации в рамках Арктического совета могли бы касаться и вопросов евразийского арктического транзита через центральную часть Север-

ного Ледовитого океана, находящуюся к северу от Севморпути, к северу от ИЭЗ пяти приарктических государств (в контексте природоохранной безопасности Арктики). Хотя такие высокоширотные арктические морские пути, подчеркнём ещё раз, в обозримой перспективе будут оставаться недоступными для навигации судов неледового класса большую часть года, даже если многолетний ледовый покров в этих акваториях в результате дальнейшего потепления сменится на сезонный, России и другим приарктическим государствам было бы целесообразно заблаговременно, согласно принципу предосторожности, согласовать специальные природоохранные меры по снижению числа ожидаемых аварий судов, в том числе вследствие столкновения с льдинами. Обозначенные меры могли бы включать, например, на коммерческих условиях, спутниковое обеспечение судоходства, поставки арктическими государствами более совершенных гидролокаторов, выверенных навигационных карт и лоций, издание арктических выпусков Навигационных извещений мореплавателям и Навигационных предупреждений, а также, по отдельным запросам, ледокольное и лоцманское сопровождение. Зоны ответственности за принятие этих мер могли бы разграничиваться в соответствии с упомянутым Соглашением о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасении в Арктике 2011 г. К такой договоренности приарктических государств о безопасности судоходства по центральной части Северного Ледовитого океана могли бы присоединиться и другие заинтересованные государства. Её разработка могла бы стать российской инициативой для включения в повестку работы Арктического совета, с учётом предстоящего председательства в нём России.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Hong-Seung Roh*. Strategy for Maximization of the Northern Sea Route Effects by Formulating Regional Port-Industry Clusters // *The Arctic in World Affairs*. A North Pacific Dialogue on Arctic Transformation / Eds. R.W. Corel, J.S.-C. Kang, Y.H. Kim. The Korea Transport Institute and East-West Center. 2013. P. 129–150.
2. *Berkman P., Vylegzhanin A., Young O.* Baseline of Russian Arctic Laws. Springer, 2019.
3. *Harting F.* Les Conceptions sovietiques du droit de la mer. Preface par Andre Gros. Paris, Pichon et Durand-Auzias, 1960.
4. *Иванов И.С.* Рабочая тетрадь. Предложения к Дорожной карте развития международно-правовых основ сотрудничества России в Арктике / Гл. ред. И.С. Иванов. М.: Российский совет по международным делам, 2013.

5. *Berkman P.A., Fiske G., Royset J.-A. et al.* Next-Generation Arctic Marine Shipping Assessments // Young O.R., Berkman P.A., Vylegzhanin A.N. (eds) *Governing Arctic Seas: Regional Lessons From the Bering Strait and Barents Sea*. Springer. 2020. V. 1. P. 241–268.
6. The Guardian. Melting glaciers reveal five new islands in the Arctic <https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/22/melting-glaciers-reveal-five-new-islands-in-the-arctic> (дата обращения 01.08.2020).
7. *Вылегжанин А.Н., Колодкин А.Л., Михина И.Н.* Правовой режим судоходства в Арктике // *Проблемы Северного морского пути* / Отв. ред. А.Г. Гранберг, В.И. Пересыпкин. М.: Наука, 2006. С. 482–496.
8. *Northern Sea Route Handbook*. The Japan Association of Marine Safety, 2015.
9. *Drent J.* Commercial Shipping on the Northern Sea Route // *The Northern Mariner*. 1993. V. 3. № 2. P. 1–17.
10. *Черникова Т.В.* История России в 4-х т. Т. 1. С древнейших времён до конца XVIII века / Под общ. ред. М.А. Липкина, В.И. Уколова. М.: Аспект Пресс, 2019.
11. *Кожневиков Ф.И.* Русское государство и международное право. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947.
12. *Koroleva N., Markov V., Ushakov A.* Legal Regime of Navigation in the Russian Arctic. Moscow: Soyuzmorniiiproekt—Association of International Maritime Law, 1995.
13. *Dmytryshyn B., Crownhart-Vaughan E.A.P.* The End of Russian America. Captain P.N. Golovin's last report. 1862. Portland: Oregon Historical Society, 1979.
14. *Международное право* / Под ред. А.Н. Вылегжанина. М.: Юрайт, 2009.
15. *Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г.* Международное морское право. Учебное пособие / Под ред. С.А. Гуреева. М.: Юрид. лит., 2003.
16. *Буник И.В., Николаев А.Н.* Международно-правовое обоснование Канадой прав на её арктический сектор // *Московский журнал международного права*. 2007. № 1. С. 12–14.
17. *Барсегов Ю.Г.* Арктика. Интересы России и международные условия их реализации. М.: Наука, 2002.
18. *Колодкин А.* Международное морское право / Ред. В. Кузнецов, Б. Тузмухамедов. М.: Норма, 2007. С. 608–611.
19. *Rothwell D.R.* The Polar Regions and the Development of International Law. Cambridge University Press, 1996.
20. Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3-х т. Т. 3. Применимые правовые источники / Гл. ред. И.С. Иванов. М.: Аспект Пресс, 2013.
21. *Вылегжанин А.Н., Дудыкина И.П.* Исходные линии в Арктике: применимое международное право. М.: МГИМО-Университет, 2018.
22. *Гранберг А.Г., Пересыпкин В.И.* История Северного морского пути // *Проблемы Северного морского пути* / Отв. ред. А.Г. Гранберг, В.И. Пересыпкин. М.: Наука, 2006. С. 9–43.
23. *Lee S.-W., Song J.-M.* Economic Possibilities of Shipping through Northern Sea Route // *The Asian Journal of Shipping and Logistics*. 2014. V. 30 (3). P. 415–430.
24. *Shengda Zhu, Xiaowen Fu, Adolf K.Y. Ng et al.* The environmental costs and economic implications of container shipping on the Northern Sea Route // *Maritime Policy & Management*. 2018. V. 45:4. P. 456–477.
25. Государственная программа “Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации”. <http://government.ru/rugovclassification/830/events/> (дата обращения 01.08.2020).
26. Permissions for navigation in the water area of the Northern Sea route (2019). [http://www.nusra.ru/ru/rassmotrenie\\_zayavleniy/razresheniya.html?year=2019](http://www.nusra.ru/ru/rassmotrenie_zayavleniy/razresheniya.html?year=2019) (дата обращения 01.08.2020).
27. *Østreg W., Eger K.M., Floistad B. et al.* Shipping in arctic waters: A comparison of the northeast, northwest and trans polar passages. Springer-Verlag: Berlin Heidelberg, 2013.
28. *Zhuravleva I.* International Law Doctrines on the Current Status of the Arctic. Belgrade, University of Belgrade, Faculty of Law. 2019.
29. *Byers M.* International Law and the Arctic. Cambridge University Press, 2013.
30. *Kastner P.* International Legal Dimensions of the Northern Sea Route / Keupp M.M., ed. *The Northern Sea Route A Comprehensive Analysis*. Switzerland: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2015. P. 39–52.
31. The Arctic in International Law and Policy / Document 310 USSR Ministry of Merchant Marine, Oral Demarche to the United States Coast Guard Cutter Edisto (28 August 1967) / US Diplomatic Note to the USSR Government dated 30 August 1967 / Ed. Kristina Schönfeldt.
32. *Roach J.A., Smith W.R.* Excessive Maritime Claims. 3rd ed. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.
33. LIS No. 112 United States Responses to Excessive National Maritime Claims. Office of Ocean Affairs, 1982.
34. Regulations on compulsory pilotage and the use of pilot exemption certificates (Compulsory Pilotage Regulations) of the Ministry of Transport and Communications pursuant to §§ 2, 6, 7, 11, 15, 17 and 20 of Act no. 61 of 15 August 2014 relating to the Pilot services. [https://www.kystverket.no/globalassets/los/regelverk-engelsk/01.2017\\_compulsory-pilotage-regulations\\_revised-final.pdf](https://www.kystverket.no/globalassets/los/regelverk-engelsk/01.2017_compulsory-pilotage-regulations_revised-final.pdf) (дата обращения 01.08.2020).
35. Diplomatic Note from the Government of the United States to the Government of the Russian Federation regarding the Northern Sea Route Regulatory Scheme, Digest Of United States Practice In International Law 2015, at 526–528 (CarrieLyn D. Guymon, Off. of Legal Advisor, U.S. Dep’t of State ed. 2015).
36. *Fahey S.* Access Control: Freedom of the Seas in the Arctic and the Russian. Northern Sea Route Regime // *Harvard National Security Journals*. 2018. V. 9. P. 154.

37. *Fields S.P.* Article 234 of the United Nations Convention on the Law of the Sea: The Overlooked Linchpin for Achieving Safety and Security in the U.S. Arctic, 7 // *Harvard National Security Journals*. 2016. P. 57–109.
38. *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*. V. IV. Ed. by M. Nordquist (Editor-in-Chief). Dordrecht, Boston and London: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.
39. *Becker M.A.* Russia and the Arctic: Opportunities for Engagement within the Existing Legal Framework // *American University International Law Review*. 2010. V. 25. №. 2. P. 221–227.
40. Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations SOR/2010-127. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2010-127/Full-Text.html>
41. American Bureau of Shipping (ABS) Advisory “Navigating the Northern Sea Route: Status and Guidance”. <https://ww2.eagle.org/en.html> (дата обращения 01.08.2020).
42. Oil Companies International Marine Forum (OCIMF) “Northern Sea Route Navigation: Best Practices and Challenges” (2017). <https://www.ocimf.org/media/73010/Northern-Sea-Route-Navigation-Best-Practices-and-Challenges-1-.pdf> (дата обращения 01.08.2020).
43. *Рифеев А.З.* Северный морской путь: реальность и желания. <https://proza.ru/2019/05/27/1620> (дата обращения 01.08.2020).
44. *Чижков Ю.В.* Северный морской путь в структуре арктической транспортной системы // *Транспорт Российской Федерации*. 2017. № 1. С. 27–32.