

УДК: 341.225(98)(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.110

Актуальные аспекты международно-правового регулирования судоходства в Арктике *

© ПОПКОВА Светлана Валерьевна, магистрант

E-mail: popkovarkh@yandex.ru

Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия

© ЗАРУБИН Лев Сергеевич, магистрант

E-mail: Lzarub@icloud.com

Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова, Архангельск, Россия

Аннотация. Проанализированы ключевые аспекты международно-правового регулирования судоходства в Арктике, которые обсуждаются на международной арктической повестке. Авторы исследуют специфику правового статуса Северного морского пути с позиции ведущей роли арктических прибрежных государств и возможностей конкретизации странами на национальном и региональном уровне универсальных норм международного морского права. Особое внимание авторы уделили исследованию статьи 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которая предоставляет прибрежным государствам право принимать национальные законы и правила с целью контроля загрязнения морской среды в покрытых льдом районах в пределах исключительных экономических зон. Это является одним из главных международно-правовых оснований установления Россией контроля над судоходством по трассам Северного морского пути. Отдельно исследован кейс вступившего в силу в 2017 г. Полярного кодекса. В статье также представлены мнения экспертов о прогнозах навигации в Арктическом регионе.

Ключевые слова: Арктика, изменение климата, судоходство в Арктике, Северный морской путь, безопасность, Полярный кодекс.

Relevant aspects of international legal regulation of the Arctic shipping

© Svetlana V. POPKOVA, Master's student

E-mail: popkovarkh@yandex.ru

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia

© Lev S. ZARUBIN, Master's student

E-mail: Lzarub@icloud.com

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov, Arkhangelsk, Russia

Abstract. The critical aspects of the international legal regulation of shipping in the Arctic discussed on the international Arctic agenda are analyzed. The authors examine the specifics of the Northern Sea Route legal status from the perspective of the leading role of the Arctic coastal states and the possibilities for countries to specify at the national and regional levels the universal norms of international maritime law at the national and regional levels. The authors devoted much attention to the study of the UNCLOS 1982, Art. 234, which gives coastal states the right to adopt national laws and regulations to control pollution of the marine environment in ice-covered areas within exclusive economic zones. The article is one of the leading international legal grounds for the Russia's establishment of control over the NSR shipping. The Polar Code, entered into force in 2017, is examined separately. The article also presents expert opinions on navigation forecasts in the Arctic region.

* Для цитирования:

Попкова С.В., Зарубин Л.С. Актуальные аспекты международно-правового регулирования судоходства в Арктике // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 110–126. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.110

For citation:

Popkova S.V., Zarubin L.S. Relevant aspects of international legal regulation of the Arctic shipping. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 39, pp. 110–126. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.39.110

Keywords: Arctic, climate change, shipping in the Arctic, Northern Sea Route, security, Polar Code.

Введение

В своём выступлении на пленарном заседании 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Президент Российской Федерации В.В. Путин назвал проблему глобального изменения климата вызовом, который затрагивает будущее всего человечества¹. Это напрямую относится к Арктической экосистеме, которая переживает стремительные перемены.

Описание основных последствий приведено в Программе арктического мониторинга и оценки (АМАП): «В числе ключевых изменений, способных повлечь сильнейшие последствия для окружающей среды и населения Баренцева региона в ближайшем будущем (период до 2030 г.), следующие: более быстрое потепление; сокращение продолжительности и площади сезонного ледового покрова; интенсификация торговли и рост инвестиций в транспортный сектор... В ближайшей и среднесрочной перспективе (2030–2080 гг.) вероятно установление круглогодичного незамерзающего состояния морей; значительное повышение кислотности океанских вод; изменение океанических течений и гидрографического режима; значительное сокращение продолжительности снежного покрова; активное таяние вечной мерзлоты»².

Вопрос глобализации и изменения климата также представлен в документе «Оценка арктического морского судоходства»³, подготовленном Арктическим советом в 2009 г., как основная причина, которая оказала значительное влияние на активизацию судоходства в Северном Ледовитом океане, связанную с обслуживанием разработки нефтяных и газовых месторождений, а также развитием круизного туризма.

В частности, это относится к толщине ледового покрова Северного Ледовитого океана, который претерпевает глубокие изменения по размерам, толщине и характеру (идёт тенденция доминирования перехода многолетнего льда к однолетнему). «Арктика становится всё более интегрированной в глобальную экономику, благодаря освоению обширных природных ресурсов, включая не только нефть и газ, но и комплекс твердых полезных иско-

¹ Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на пленарном заседании 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, Нью-Йорк, 28 сентября 2015 года. URL: http://www.mid.ru/general_assembly/-/asset_publisher/lrzZMhfoYRUj/content/id/1802254 (дата обращения: 24.11.2019).

² АМАП, 2017. Adaptation Actions for a Changing Arctic: Perspectives from the Barents Area. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Oslo, Norway. URL: <http://www.amap.no/documents/doc/adaptation-actions-for-a-changing-arctic-perspectives-from-the-barents-area/1604> (дата обращения: 24.11.2019).

Прим. "Crucial changes with the strongest impact on nature and society in the near-term (present day to 2030) in the Barents area include: more rapid warming; a shift to seasonal ice cover and substantial reduction of sea ice cover in winter; an intensification of trade and investment in transportation.... For the near-to-mid future (2030 to 2080) a plausible picture will be: an ice-free sea all year round; a substantial increase in ocean acidification; change in ocean currents and hydrographic conditions; a substantial reduction in snow-cover season; a substantial degradation of permafrost"

³ AMSA, 2009. Arctic Marine Shipping Assessment. URL: <http://www.pame.is/index.php/projects/arctic-marine-shipment/amsa> (дата обращения: 24.11.2019).

паемых, таких как медь, никель, палладий, цинк и многое другое»⁴ [13, Hildebrand L.P., Brigham L.W., с. 2].

В ближайшем будущем актуальность этих вопросов будет только возрастать в связи с ростом грузопотока по Северному морскому пути. В докладе на конференции «Диалог на Крайнем Севере» (организован 3–4 апреля, 2019 г. в г.Буде, Норвегия), секция «Транспорт и инфраструктура в Арктике», Kjell Stokvik, исполнительный директор центра логистики северных территорий, высшая школа бизнеса, Норд университет, представил информацию о текущей ситуации, потенциале морского судоходства и инфраструктуре Северного морского пути. Статистика по динамике объёма морских перевозок за прошлый век и особенно за последние пять лет свидетельствует о стремительном росте грузоперевозок за последние несколько лет (увеличение в пятикратном объёме за период с 2014 г., и почти в два раза больше в 2018 г. в сравнении с периодом 2017 г.). Ключевой фактор этого явления — бурное развитие российского энергетического сектора экономики, в частности связанный с добычей сжиженного природного газа.

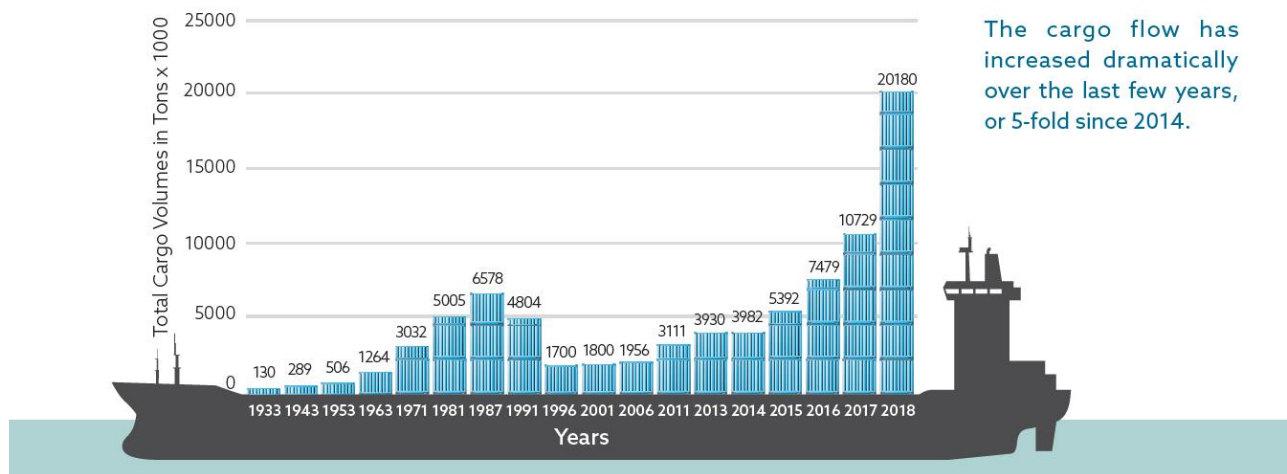


Рис. 1. Статистика объёма грузоперевозок по Северному морскому пути.

Такое экономическое развитие требует новых решений относительно морских транспортных систем, способных безопасно и эффективно работать в покрытых льдами районах.

Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 г.⁵ в качестве основного приоритета выделяет «совершенствование международно-правового обеспечения морской деятельности и развитие международного сотрудничества в сфере морской деятельности». Вследствие чего, вопросы международного регулирования и адаптации правового режима судоходства в Арктике выходят на новый уровень.

Цель исследования — проанализировать актуальные вопросы международно-правового регулирования судоходства в Арктике.

⁴ Прим. The Arctic is becoming more integrated with the global economy through development of its vast natural resources including not only oil and gas, but also a suite of hard minerals such as copper, nickel, palladium, zinc and more.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 30 августа 2019 г. № 1930-р «О Стратегии развития морской деятельности РФ до 2030 года», Собрание законодательства РФ, 02.09.2019, N 35, ст. 5013 URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.11.2019).

Задачами исследования является изучение и представление позиций российских и зарубежных учёных по вопросам судоходства в Арктике, стоящим на арктической международной повестке. Новизна работы заключается в использовании материалов международных конференций последних лет и представлении материала зарубежных авторов.

Актуальные вопросы правового режима судоходства в Арктике

Анализ научной литературы и публикаций выделяет следующие важнейшие вопросы регулирования судоходства в Арктике:

- *Интернационализация национальной транспортной артерии России — Северного морского пути, а также выдача разрешений для прохождения судов вдоль российского арктического берега*

Международное право обеспечивает прибрежному государству — Российской Федерации — существенные права по регулированию судоходства Северного морского пути (далее СМП). Водные пространства СМП включают: внутреннее море, территориальные воды и исключительные экономические зоны. Особые права предусмотрены в отношении районов, покрытых льдом, в пределах исключительной экономической зоны.

Судоходство акваторий СМП регулируется соответствующим законодательством Правительства РФ и уполномоченным государственным органом — Министерством транспорта РФ.

Министр иностранных дел РФ Сергей Лавров в своём выступлении отмечает, что более 20 государств осуществляли судоходство по акваториям СМП в 2018 г. согласно единым правилам как для российских, так и для иностранных судов. Российская Федерация несёт ответственность за обеспечение безопасности и максимально бережного отношения к хрупкой экосистеме Арктического региона. Правила плавания по акватории СМП сравнимы с правилами дорожного движения. «Вы приезжаете в какую-то страну, пользуетесь этими правилами и обязаны их соблюдать. Не потому, что кто-то хочет что-то навязать, а потому, что иначе будет небезопасно проходить по этому всё более популярному для многих стран маршруту»⁶.

На государственном уровне курирование вопросов обеспечения безопасности мореплавания и защиты морской среды от загрязнения с судов в акватории СМП и разрешительного порядка плавания судов закреплено за ФГКУ «Администрация Северного морского пути». Мониторинг данных о выдаче разрешений судам свидетельствует о 16 отказах в выдаче разрешений в 2018 г. (всего поступило 808 заявлений), 2 отказах в выдаче разрешений в 2019 г. (всего поступило 801 заявление), и все они обоснованы (например, по причинам от-

⁶ Лавров С.В. Выступление и ответы на вопросы Министра иностранных дел России на открытии министерской сессии V Международного арктического форума «Арктика — территория диалога», Санкт-Петербург, 9 апреля 2019 года. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/vystuplenie-i-otvety-na-voprosy-na-otkrytii-ministerskoy-sessii-v-mezhdunarodnogo-arkticheskogo-foru/?sphrase_id=29725865 (дата обращения: 08.06.2019).

сутствия у судов свидетельства судна полярного плавания, неправильного оформления документации и т.д.)⁷.

Основным оппонентом разрешительного порядка судоходства СМП выступает США. Они отстаивают позицию, согласно которой в 12-ти мильном территориальном море действовало бы право мирного прохода, а в исключительной экономической зоне (согласно Конвенции 1982 г.) действовало три свободы открытого моря, включая свободу судоходства.

Суть дискуссии сводится якобы к расширительному толкованию Россией положения статьи 234 «Покрытые льдом районы» Конвенции 1982 г., которая применяет сверхграницительные меры без согласования с Международной морской организацией.

- *Новые вызовы, связанные с вопросами безопасности и изменениями климата*

На открытии министерской сессии V Международного арктического форума (организован в апреле 2019 г.) «Арктика — территория диалога» министр иностранных дел России Сергей Лавров выступил с официальной речью, акцентируя необходимость углубления в регионе межгосударственного сотрудничества по серьёзному общему вызову — вопросу изменения климата. С одной стороны, это остается вызовом, а с другой — предоставляет новые возможности, например, в деле расширения использования СМП для судоходства и развития морской деятельности в Арктике, в том числе круизного туризма. «Особую важность приобретают задачи укрепления потенциала оперативного реагирования на возможные чрезвычайные ситуации»⁸.

В свою очередь накануне премьер-министр Норвегии Эрна Сульберг в своём докладе на конференции «Диалог на Крайнем Севере» (организован 3–4 апреля, 2019 г. в г. Буде, Норвегия) озвучила информацию о предстоящих изменениях Арктической стратегии Норвегии. В частности, стратегия будет направлена на развитие сотрудничества в сфере предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации. Это также обусловлено природными техногенными факторами и рисками судоходства. Премьер-министр акцентировала внимание на недавнем происшествии — аварии и спасательной операции пассажиров круизного лайнера «Викинг Скай» у берегов Норвегии.

Госпожа Эрна Сульберг также особо отметила факторы изменения климата, оказывающие непосредственное воздействие на безопасность арктических территорий, безусловную ответственность судовладельца и капитана за обеспечение безопасности на судне и важность приграничного сотрудничества. Основной посыл выступления заключался в том, что метеорологические прогнозы и осведомленность об угрозах в Арктике имеют важное значение, как в повседневной жизни, так и для готовности к реагированию на чрезвычайные

⁷ Федеральное государственное казённое учреждение «Администрация Северного морского пути». URL: <http://www.nsra.ru> (дата обращения: 08.06.2019).

⁸ Выступление и ответы на вопросы на открытии министерской сессии V Международного арктического форума «Арктика – территория диалога». URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/vystuplenie-i-otvety-na-voprosy-na-otkrytii-ministerskoy-sessii-v-mezhdunarodnogo-arkticheskogo-foru/?sphrase_id=29725865 (дата обращения: 08.06.2019).

ситуации, что вызывает необходимость сотрудничества друг с другом на государственном уровне. «В настоящее время сложились устойчивые традиции, накоплен большой опыт работы и происходит процесс наращивания новых инициатив»⁹.

Солидарность первых лиц государств по данным ключевым аспектам является фундаментом для дальнейшей коллаборации по работе с вызовами безопасности и изменению климата.

- *Изменения в вопросах безопасности судоходства в Арктике, связанные с принятием и внедрением положений Международного кодекса для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярного кодекса) в морскую практику судовладельцев*

Сложности унификации законодательства судоходства в полярных водах связаны с регламентацией обеспечения безопасности мореплавания большим количеством международных и региональных соглашений, национальными нормами прибрежных государств. Принятие Полярного кодекса знаменовало новый этап в развитии законодательства и практическом регулировании судоходства в ледовых условиях.

Более 20 лет продолжалась работа над данным документом под руководством Международной морской организации. При его разработке международные эксперты столкнулись со сложностями по выработке единых стандартов для судоходства в полярных водах и гармонизации национальных норм прибрежных государств Арктики. Итогом стало принятие пакета поправок к Международной конвенции по охране человеческой жизни на море (СОЛАС)¹⁰ и Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ)¹¹.

Дата вступления документа в силу — 1 января 2017 г. Цель Кодекса состоит в том, чтобы «обеспечить безопасную эксплуатацию судов и защиту полярной среды от характерных для полярных вод рисков, снижение которых не рассматривается в достаточной степени в других руководящих документах»¹².

Положения Кодекса релевантны судам, эксплуатирующимся в Арктических и Антарктических водах.

⁹ Solberg E. Speech by Prime Minister Erna Solberg at the High North Dialogue-conference in Bodø, 3 April 2019 / Statsminister Kontor // Regjeringen. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/high-north-dialogue/id2640058/?fbclid=IwAR0rHQDIYmnoUIDFfo7Jn2Te6PksnplYaxi2OrB4dOMBx4DSD0k3qCmPay4/> (дата обращения: 08.06.2019).

Прим. “ We have strong traditions, extensive experience, and we are making progress with new initiatives”

¹⁰ Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 года, текст, измененный Протоколом 1988 года к ней, с поправками (СОЛАС-74) от 01.11.1974. URL: docs.cntd.ru/document/901765675 (дата обращения: 08.06.2019).

¹¹ Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 года, измененная Протоколом 1978 года к ней от 02.11.1973. Сайт «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации». URL: docs.cntd.ru/document/901764502 (дата обращения: 08.06.2019).

¹² Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс) от 15.05.2015. Сайт «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации». URL: docs.cntd.ru/document/420376046 (дата обращения: 08.06.2019).

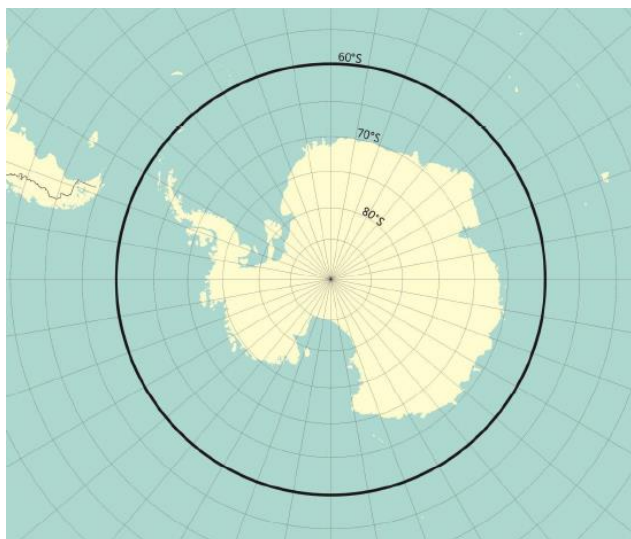


Рис. 2. Территориальная сфера действия Полярного кодекса в Антарктической акватории.



Рис. 3. Территориальная сфера действия Полярного кодекса в арктических водах.

В первой части Полярного кодекса описываются источники опасности, требования к оборудованию судов, материалам, подходящим для эксплуатации при рабочей полярной температуре, пожарной безопасности и т. д. Само судно должно иметь Свидетельство судна полярного плавания и судовое Наставление по эксплуатации в полярных водах.

Вторая часть Кодекса описывает меры, защищающие окружающую среду (запрет любого сброса нефти или нефтесодержащих смесей в море, вредных жидких веществ, ограничения по сбросу сточных вод и т. д.). Особое внимание уделяется подготовке и обучению персонала.

Исследователи отмечают, что положения Полярного Кодекса — это первый шаг в отношении всеохватывающего международного правового режима полярной навигации. Кодекс не смог урегулировать все насущные вопросы. Эти «нерешённые проблемы» включают следующие позиции: уровень шума, тяжёлое дизельное топливо (НФО) и инвазивные виды, и можно предполагать, что в связи с этим будут пересмотрены даже понятия бытовых и

сточных вод. Кодексом также не охвачены вопросы охраны среды обитания и морских заповедных зон¹³ [11, Bartenstein K., с. 21].

Сложности выработки единых стандартов для судоходства в полярных водах прежде всего связаны с фундаментальными расхождениями подходов по определению класса и категорий судов классификационными обществами. Кодекс позволяет эксплуатацию однобортных судов без ледового класса, а понятия категорий судов «А, В, С» расплывчаты. Суда категории «С» могут получить Polar Ship Certificate даже без фактического освидетельствования.

Это создаёт дополнительные риски. Температурные и ледовые ограничения, предусмотренные Polar Ship Certificate и Polar Water Operational Manual, не являются жёсткими, а условия Арктики суровы по сравнению с обычными условиями мореплавания, непредсказуемы и сложно прогнозируемы. Процедура одобрения обязательного для каждого судна Polar Water Operational Manual не прописана, что вызывает вопросы практического применения.

Относительно имплементации Полярного кодекса Сидорова Т.Ю. совершенно справедливо отмечает, что выдача Полярного сертификата для определённого класса судов без инспекции может привести к недостижению главной цели документа — обеспечению безопасности судоходства в условиях полярных льдов и экологической безопасности. «В лучшем случае (для судовладельцев) приарктические государства установят дополнительные правила, поскольку конвенционную норму ст. 234 Полярный кодекс изменить не может, в худшем — ужесточат условия настолько, что реализация этого права государством флага будет просто невозможна» [4, Сидорова Т.Ю., с. 135–139].

В итоге это приведёт к спорам между судовладельцами и уполномоченными органами приарктических государств.

Здесь имеется в виду конвенционная норма — ст. 234 «Покрытые льдом районы»¹⁴ Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.¹⁵ В случае противоречия между нормами Полярного кодекса и национального права прибрежного арктического государства последние будут иметь преимущественную силу. Иными словами, прибрежные государства имеют возможность устанавливать свои особые правила в пределах их исключительной экономи-

¹³Прим. There is broad agreement that the Polar Code requirements are but a first step toward an all-encompassing international regime for polar navigation. A significant number of issues were not addressed. This “unfinished business” includes noise, heavy fuel oil (HFO) and invasive species, but even sewage and gray water can be expected to be reconsidered. The Polar Code does not address issues such as habitat protection and marine protected areas.

¹⁴Прим. «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».

¹⁵ Конвенция Организации Объединённых Наций по морскому праву от 10.12.1982 г. Сайт «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации». URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900747> (дата обращения: 08.06.2019).

ческой зоны, которые не должны быть более мягкими, чем правила, установленные универсальными международными конвенциями.

Исследователи отмечают, что для арктических государств «положения Полярного кодекса следует рассматривать как новую основу применения ст. 234. Она предоставляет прибрежным государствам право повышать устанавливаемые ими стандарты дальше до тех пор, пока осуществление ими своей власти в этом отношении будет удовлетворять критериям, предусмотренным в данной статье» [7, Chircop A., с. 283].

Необходимо более подробно остановиться на данной норме, определяющей «лидирующую роль арктических прибрежных государств в уточнении правового режима морских районов Арктики» [1, Вылегжанин А.Н., с. 6]. Её действие значительным образом влияет на развитие Арктического судоходства в целом и является главным международно-правовым основанием установления Россией контроля над судоходством по трассам Северного морского пути.

Анализ конвенционной нормы «Покрытые льдом районы» (ст. 234)

Историю возникновения статьи в тексте Конвенции связывают с инициативой Канады, которая в одностороннем порядке приняла в 1970 г. национальный Акт о предотвращении загрязнения арктических вод РРА¹⁶ и стремилась обосновать это с точки зрения международного права. Акт предоставил властям Канады право осуществлять контроль за навигацией судов любых стран.

Эксперты отмечают, что сначала в канадском законодательстве ограничения в части международного судоходства в Арктических водах приняли форму общего запрета на сброс. В Законе о предотвращении загрязнения арктических вод понятие «нулевого сброса» (часть 4 Закона) является ключевым с 1970 г. Учитывая канадскую историю практики установления стандартов, а также опыт страны в части закрепления международной базы для представления своих интересов как прибрежного государства, неудивительно, что её внутренние правила в части загрязнения с судов не подверглись изменениям в угоду международному компромиссу. Более того, Канада заявила, что обладает достаточной юрисдикцией для сохранения ранее закреплённого запрета на сброс и избирательной корректировки оговорок к нему¹⁷ [11, Bartenstein K., с. 19].

Именно поэтому во время переговоров по разработке Конвенции по морскому праву Канада активно продвигала идею создания специального правового режима в покрытых

¹⁶ Arctic Waters Pollution Prevention Act, R. S. C. 1985, с. A-12.

¹⁷ Прим. Canada's first legislative initiative restrictions respecting international navigation in Arctic waters took the form of a general discharge prohibition. This "zero discharge" approach in section 4 of the AWPPA has been the core component of Canada's AWPPA since 1970. Given this domestic standard-setting history, as well as Canada's efforts to secure an international basis for coastal State action, it is not surprising that Canada decided not to subordinate its long-standing domestic regime regarding vessel-source pollution to an international compromise. Instead, Canada asserted that it has the required jurisdiction to maintain and selectively adjust the preexisting general discharge prohibition and its various exceptions.

льдом районах, где в связи с высоким риском причинения вреда морской среде, обусловленным уникальными особенностями этого региона, могут применяться более строгие национальные правила и стандарты по сравнению с теми, которые существуют в этой области на международном уровне [9, Dremluiga R., с. 128–129].

Несмотря на отсутствие в статье определения понятия «покрытые льдом районы», в мировой доктрине и практике достаточно широкое распространение получила точка зрения о том, что под ними следует понимать всю Арктику [15, Tanaka Y., с. 305].

Необходимо отметить, что интерпретация этого понятия вызывает дискуссии в международном сообществе.

На мероприятии «The New Arctic: Navigating the Realities, Possibilities, and Challenges / Новая Арктика: реалии навигации, возможности и вызовы», организованном Wilson Center 19 марта 2019 г. и посвящённом обсуждению дипломатических вопросов Арктики, Дэвид Балтон, научный сотрудник Wilson Center, бывший посол по вопросам океанологии и рыболовства в Госдепартаменте США, также отметил тенденцию быстрых климатических изменений в Арктике, которые ещё больше ставят под сомнение использование Россией и Канадой статьи 234.

«В Арктике, где всё меньше и меньше льда, будет ли статья 234 всё ещё являться веским оправданием того, что Россия и Канада пытаются сделать в отношении своих частей Арктики? Ответ, вероятно, отрицательный. Статья 234 требует, чтобы территория была покрыта льдом, по крайней мере, большую часть года» — прокомментировал эксперт¹⁸.

Другой вопрос толкования статьи 234 «покрытые льдом районы», связан со словом «где (where)», которое может использоваться как в широком, так и узком толковании.

Применительно к широкому толкованию, слово «где» означает следующее: географический район, на который распространяется расширенная юрисдикция прибрежных государств, указанная в статье 234. В узком толковании слово «где» приобретает значение слова «когда». Результат такого толкования заключается в том, что в этом случае статья 234 будет применима только в ситуациях, когда условия, перечисленные в этой статье, фактически существуют, а именно в районах, *«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»*¹⁹ [14, McRae & Goundrey, с. 216].

¹⁸ Russia and Canada may lose their legal claim to Arctic seaways as ice melts, experts say. URL: <https://www.arctictoday.com/russia-and-canada-may-lose-their-legal-claim-to-arctic-seaways-as-ice-melts-experts-say/> (дата обращения: 20.11.2019).

¹⁹ Прим. Another question of interpretation of Article 234 relates to the wording “ice-covered areas” in general and the word “where” in particular, which is followed by certain conditions listed in the article. The word “where” could be given either a broad or a narrow interpretation. By adhering to the broad interpretation, the word “where” would merely define the geographical area where the extended jurisdiction of coastal states given in Article 234 is applicable. In a narrow interpretation, on the other hand, the word “where” would simply be given the meaning of the word

Существуют аргументы в поддержку обеих интерпретаций [14, McRae & Goundrey, с. 216 (ff)].

Исследователи отмечают, что узкое толкование будет затруднительно применять на практике, поскольку в этом случае прибрежным государствам, возможно, придётся принять один свод правил для периодов, свободных от льда, и ещё свод правил на оставшееся время года. Это было бы сложно, в частности потому, что ледовые условия не одинаково предсказуемы в определённый момент времени ежегодно, а меняются постоянно и постепенно²⁰ [12, Bartenstein K., с. 31].

Объективным является факт, что в момент принятия Конвенции для определения территориальной сферы её действия не было никаких причин предполагать, что ледовый покров будет так резко сокращаться.

Ключевым является вопрос: можно ли считать этот факт достаточным юридическим основанием, чтобы поставить под сомнение возможность реализации прибрежными арктическими государствами предусмотренных в ней прав по изданию нормативно-правовых актов в новых климатических условиях?

Эксперты обращаются к толкованию Конвенции по морскому праву, которое в соответствии с п. 1 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. должно проводиться «добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора» [3, Дудыкина И.П., с. 178–188].

Ирина Дудыкина, кандидат юридических наук, эксперт Управления отраслей экономики Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации отмечает, что буквальное толкование ст. 234 Конвенции не должно применяться, так как будет считаться правильным и обратное утверждение, когда морские пространства оказываются свободными от льда более шести месяцев в году, к ним должен применяться другой правовой режим. При уяснении смысла Венской конвенции необходимо учитывать не буквальное толкование её терминов, а их обычное значение в контексте намерений, которыми руководствовались государства — разработчики Конвенции по морскому праву. Такое значение состоит в том, что термин «покрытые льдом районы» рассматривается как синоним морских пространств Арктики в целом [3, Дудыкина И.П., с. 178–188].

“when”. The outcome of such an interpretation would thus be that Article 234 would only be applicable in situations where the conditions listed in the article actually exist, namely in areas when “particularly severe climatic conditions and the presence of ice covering such areas for most of the year create obstructions or exceptional hazards to navigation, and pollution of the marine environment could cause major harm to or irreversible disturbance of the ecological balance”.

²⁰ Прим. However, the narrow interpretation would be difficult to apply in practice since coastal states then might have to adopt one set of rules for periods that are ice-free, and another set of rules for the remaining time of the year. This would be complicated, in particular because the ice conditions do not change abruptly at a certain point in time each year, but shift constantly and gradually.

Зарубежные исследователи выделяют «определённую свободу» в толковании статьи 234, несмотря на включение в Главу XIV Конвенции СОЛАС оговорки о том, что ни одно из положений главы не может интерпретироваться как ущемляющее права и обязанности Государств, закреплённые за ними в соответствии с международным правом, а она, как и клаузула о коллизиях в конвенции МАРПОЛ, призвана «примирить» положения Полярного кодекса с положениями статьи 234. Это создаёт почву для спорных размышлений, основывающихся на общих принципах коллизии договоров, а именно нормах *lex anterior* (закон предшествующий) и *lex specialis* (закон специальный), или же на коллизионных нормах Конвенции ООН по морскому праву (а именно, статьи 311(2) и 237), устанавливающих отношения между договорами. При этом, принимая во внимание неопределённость формулировок самих клауз о коллизиях, вывод о сохранении юрисдикции прибрежного государства в силу статьи 234 автоматическим не является²¹ [11, Kristin Bartenstein, с. 17].

Резюмируя вопрос о применении ст. 234, можно сделать вывод, что она регулирует отношения вне какой-либо связи с изменением ледового покрова Арктики, а её основное предназначение состоит в сохранении хрупкой морской среды Северного Ледовитого океана. Таяние арктических льдов не отменяет эту задачу, а делает её ещё более актуальной, так как, согласно научным исследованиям, этот процесс лишь увеличивает уязвимость Арктического региона [10, Но J., с. 713–715].

Таким образом, сокращение площади льдов Северного Ледовитого океана не создает правовых оснований для изменения правового режима арктических прибрежных вод, определяемого ст. 234 Конвенции по морскому праву.

Прогнозы развития навигации в Арктическом регионе

Ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН имени Е.М. Примакова, эксперт РСМД Павел Гудев выражает мнение, что «глобальное потепление климата может привести к тому, что значительная часть Арктики освободится ото льдов и будет доступна для навигации уже не меньшую, а большую часть года». Он также ставит вопрос о дальнейшем применении статьи 234 Конвенции и том, насколько её формулировка — «наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года» — будет соответствовать текущей ситуации в регионе, а также её легитимности со стороны других стран на трассе СМП, в связи с освобождением водных пространств России от ледовых условий [2, Гудев П.А., с. 1].

Генеральный секретарь Всемирной метеорологической организации Петтери Таалас отмечает новые возможности в будущем для навигации в Арктическом регионе, поскольку

²¹ Прим. Despite the fact that the clause according to which “nothing in this chapter shall prejudice the rights or obligations of States under international law” was included in the SOLAS Chapter XIV and seems, together with the general conflict clause of MARPOL, to solve the issue of the relationship between the Polar Code and Article 234, there is room for interpretation. The conflict clauses make moot arguments that are based on general conflict of treaty rules, namely, the *lex anterior* and *lex specialis* rules, or on the conflict rules provided in the LOSC—that is, Article 311(2) and Article 237—governing relationships between treaties. However, given the indeterminacy of the wording of the conflict clauses, the conclusion that coastal state jurisdiction under Article 234 is preserved might not be automatic.

«повышение температур в Арктике будет происходить далее и намного быстрее, чем в остальном мире... Арктическое судоходство расширится... В конце века — с 2070-х гг. — возрастёт число дождевых осадков. А в северных регионах — снегопадов. Так что, несмотря на открытие новых путей, навигация в Арктике необязательно станет проще»²².

Зарубежные исследователи отмечают, что в отдалённом будущем широкие возможности для навигации по Северо-Западному и Северо-Восточному проходам могут стать реальностью; такое развитие событий потребует выработки новых международных правовых норм и правил безопасности. «Это может лишить Канаду и Россию возможности регулировать судоходство, а также дополнительных "источников дохода"» [5, Atland K., с. 213].

Очевидно, что для арктических маршрутов ожидается увеличение интенсивности движения, несмотря на нынешние условия, которые не благоприятствуют крупномасштабной деятельности. Такое развитие событий может радикально повлиять на некоторые нынешние глобальные центры судоходства (например, Сингапур), постепенно выводя Арктику на ведущие позиции коммерческого судоходства. Торговые отношения между Азией и Европой нарастают, как и конкуренция и заторы. Интерес неарктических игроков очевиден: Китай, Индия, Южная Корея, Япония и Сингапур принимают участие в дискуссиях, научных экспедициях и дебатах по арктическим морским путям²³ [8, Dimitrios Dalaklis and Evi Baxevani с. 383].

В зарубежных научных публикациях учёные высказывают позицию о необходимости объединения усилий США и Европейского союза в развитии морской инфраструктуры в рамках работы Международной морской организации. В частности, предлагается наладить обмен данными NASA и ESA о наблюдении за морским судоходством, а также совместно с другими арктическими государствами выдвинуть предложение о придании всему Северному Ледовитому океану или его части статуса «особо чувствительного морского района», закреплении более строгих экологических стандартов для судов и более чётком определении навигационных путей [6, Cavalieri S., Kraemer R.A., с. 290].

Заключение

Условия Арктики суровы по сравнению с обычными условиями мореплавания, ввиду чего полярное судоходство — обособленный вид деятельности в мировом судоходстве.

²² Источник: ТАСС. Навигация в Арктике: министр транспорта РФ высказался о «Полярном кодексе». URL: https://www.korabel.ru/news/comments/navigaciya_v_arktike_ministr_transporta_rf_vyskazalsya_o_polyarnom_kodekse.html (дата обращения: 08.06.2019).

²³ Dimitrios Dalaklis and Evi Baxevani. Maritime Transport in the Arctic After the Introduction of the Polar Code: A Discussion of the New Training Needs.

Прим. In case there is no dramatic shift regarding the retreat of ice, more traffic is clearly expected for the Arctic routes, despite the current conditions that it is obvious that they do not favor large scale activities. This development could radically influence certain current global shipping hubs (e.g. Singapore), gradually bringing the Arctic to the forefront of commercial shipping. Trade relations between Asia and Europe are increasing and so will competition and congestion. The interest of non-Arctic actors is explicit with China, India, South Korea, Japan and Singapore participating discussions, scientific expeditions and debates about arctic maritime routes.

Авторы исследования проанализировали ряд актуальных вопросов международно-правового регулирования судоходства в Арктике (конечно, спектр их широк), представили позиции российских и зарубежных исследователей по вопросам, стоящим на арктической международной повестке: необходимости углубления в Арктическом регионе межгосударственного сотрудничества, интернационализации Северного морского пути, безопасности, международно-правового регулирования территорий, изменения климата, особое внимание уделив изучению зарубежных публикаций.

Принятие Полярного кодекса знаменовало новый этап в развитии законодательства и практическом регулировании судоходства в ледовых условиях. Наступил момент, когда исследователям необходимо произвести оценку результатов введения Полярного кодекса, включив вопросы прохождения персонала соответствующего обучения, внедрения требований Кодекса к конструкции судов, предназначенных для судоходства в Арктике, сложностей для реализации на практике требования Кодекса по защите окружающей среды и т.д.

Россия обладает юридическими основаниями для контроля за навигацией по Северному морскому пути. Этот факт вызывает дискуссии за рубежом в отношении оправданности применения ст. 234 Конвенции по морскому праву к арктическим территориям или о необходимости её нового толкования на фоне стремительного уменьшения площади ледового покрова. В данной работе авторы представили позиции экспертов и аргументы о том, что сокращение площади льдов Северного Ледовитого океана не создает правовых оснований для изменения правового режима арктических прибрежных вод, определяемого ст. 234 Конвенции 1982 г. В вопросе толкования формулировки «наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года» авторы приходят к выводу, что узкое толкование содержит существенные практические проблемы, а более широкое поддерживается практикой, имеет достаточные юридические основания на уровне государств, и всё это — аргументы в пользу более широкого толкования.

Продолжение реализации ст. 234 как специального правового механизма защиты арктических морских пространств находится в общих интересах всех стран мира, учитывая, что природная среда Арктики сегодня стала более ранимой и подвергается большему количеству угроз, чем во времена разработки вышеуказанной Конвенции.

Арктика является одним из последних мест на Земле, где освоение природных ресурсов сдерживается климатическими условиями. Но эта ситуация быстро меняется. Главный вопрос заключается в действиях государств по обеспечению устойчивого развития. Возникают новые возможности для морских операций и судоходства в Арктике, но при этом выделяют целый ряд проблем: эффективное обеспечение выполнения Полярного кодекса ИМО; недостаток морской инфраструктуры; усиление мониторинга и наблюдения за арктическими водами; проблема создания комплекса охраняемых морских районов; дополнительные меры, предусмотренные Полярным кодексом для циркумполярного региона; необходимость крупных государственных и частных инвестиций, а также потенциальных государственно-

частных партнёрств в Арктике. Сотрудничество между арктическими государствами и глобальным морским сообществом будет иметь решающее значение²⁴ [13, Lawrence P. Hildebrand, Lawson W. Brigham, с. 434].

Литература

1. Вылегжанин А.Н. Введение // Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане: Матер. Междунар. науч. симпозиума (Москва, 4 сент. 2012 г., РСМД). М., 2012. С. 6.
2. Гудев П.А. Лекция «Северный морской путь: экономический потенциал, правовой статус, перспективы развития». URL: <https://russiancouncil.ru/news/lektsiya-pavla-gudeva-severnuyu-morskoy-put-ekonomicheskij-potentsial-pravovoy-status-perspektivy-raz/> (дата обращения: 08.06.2019).
3. Дудыкина И.П. Зарубежные исследователи о правовых аспектах изменения климата в Арктике // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 178–188.
4. Сидорова Т. Ю. Имплементация Полярного Кодекса и защита интересов России по обеспечению устойчивого развития арктических морских пространств // Сибирский юридический вестник. 2017. № 1. С. 135–138.
5. Atland K. The Security Implications of Climate Change in the Arctic Ocean // Environmental Security in the Arctic Ocean / Ed. by P. Berkman, A. Vylegzhanin. Dordrecht, 2013. Pp. 205–218.
6. Cavalieri S., Kraemer R.A. Transatlantic Policy Options to Address the Rapidly Changing Arctic // Environmental Security in the Arctic Ocean / Ed. by P. Berkman, A. Vylegzhanin. Dordrecht, 2013. Pp. 281–293.
7. Chircop A. Jurisdiction Over Ice-Covered Areas and the Polar Code: An Emerging Symbiotic Relationship // The Journal of International Maritime Law. 2016. Vol. 22. No. 4. Pp. 275-290.
8. Dalaklis D., Baxevani E. Maritime Transport in the Arctic After the Introduction of the Polar Code: A Discussion of the New Training Needs // Navigating the Future: Towards Sustainable Arctic Marine Operations and Shipping in a Changing Arctic. URL: https://www.academia.edu/15504460/Maritime_Transport_in_the_Arctic_after_the_Introduction_of_the_Polar_Code_A_Discussion_of_the_New_Training_Needs (accessed 27.05.2020).
9. Dremluiga R. A Note on the Application of Article 234 of the Law of the Sea Convention in Light of Climate Change: Views from Russia // Ocean Development and International Law. 2017. Vol. 48. No. 2. Pp. 128–135.
10. Ho J. The Implications of Arctic Sea Ice Decline on Shipping // Marine Policy. 2010. Vol. 34. No. 3. Pp. 713–715.
11. Bartenstein K. Between the Polar Code and Article 234: The Balance in Canada's Arctic Shipping Safety and Pollution Prevention Regulations // Ocean. Development & International Law. 2019. Vol. 50. Issue 4. Pp. 335–362. DOI: 10.1080/00908320.2019.1617932
12. Bartenstein K. The "Arctic exception" in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage? // Ocean Development & International Law, 2011. Vol. 42. Issue 1–2. Pp. 22–52.

²⁴ Navigating the Future: Towards Sustainable Arctic Marine Operations and Shipping in a Changing Arctic
Lawrence P. Hildebrand and Lawson W. Brigham.

Прим. New opportunities for Arctic marine operations and shipping are emerging, but significant challenges remain. These include: the effective implementation and enforcement of the IMO Polar Code; a huge gap in Arctic marine infrastructure; enhancing the monitoring and surveillance of Arctic waters; the challenge of developing a set of marine protected areas; additional Polar Code measures for the circumpolar region; and the need for large public and private investments, as well as potential public-private partnerships in the Arctic.

Cooperation among the Arctic state, and the global maritime enterprise, will be critical to effective protection of Arctic people and the marine environment. It is only through ongoing and sustained cooperation among all concerned stakeholders and actors, including the central role of the shipping industry and interests, that the sustainable development of the Arctic can be achieved.

13. Hildebrand L.P., Brigham L.W. Navigating the Future: Towards Sustainable Arctic Marine Operations and Shipping in a Changing Arctic // *Sustainable Shipping in a Changing Arctic*. Springer International Publishing AG, part of Springer Nature. 2018. Pp. 429–435. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-78425-0>
14. McRae D.M., Goundrey D.J. Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234 // *University of British Columbia Law Review*. 1982. Vol. 16. Issue 2. Pp. 197–228.
15. Tanaka Y. *The International Law of the Sea*. Cambridge University Press, 2012. 435 p.

References

1. Vlegzhanin A.N. Vvedenie [Introduction]. *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v oblasti okhrany okruzhayushchey sredy, sokhraneniya i ratsional'nogo upravleniya biologicheskimi resursami v Severnom Ledovitom okeane: mater. mezhdunar. nauch. simpoziuma (Moskva, 4 sent. 2012 g., RSMD)* [International cooperation in the field of environmental protection, conservation, and rational management of biological resources in the Arctic Ocean: Mater. Int. Scient. Symp. (Moscow, September 4, 2012, INF)]. Moscow, INF Publ., 2012, p. 6.
2. Gudev P.A. *Lektsiya «Severnyy morskoy put': ekonomicheskiy potentsial, pravovoy status, perspektivy razvitiya»* [Lecture “Northern Sea Route: economic potential, legal status, development prospects”]. URL: <https://russiancouncil.ru/news/lektsiya-pavla-gudeva-severnyy-morskoy-put-ekonomicheskiy-potentsial-pravovoy-status-perspektivy-raz/> (accessed 08.06.2019).
3. Dudykina I.P. Zarubezhnye issledovateli o pravovykh aspektakh izmeneniya klimata v Arktike [Foreign researchers on the legal aspects of climate changes in Arctic]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal* [Russian Juridical Journal], 2017, no. 2, pp. 178–188.
4. Sidorova T.Yu. Implementatsiya Polyarnogo Kodeksa i zashchita interesov Rossii po obespecheniyu ustoychivogo razvitiya arkticheskikh morskikh prostranstv [Implementation of the Polar Code and protection of Russia's interests to ensure sustainable development of the Arctic marine spaces]. *Sibirskiy yuridicheskiy vestnik* [Siberian Law Herald], 2017, no. 1, pp. 135–138.
5. Åtland K. The Security Implications of Climate Change in the Arctic Ocean. *Environmental Security in the Arctic Ocean*. Dordrecht, Springer Science + Business Media, 2013, pp. 205–218.
6. Cavalieri S., Kraemer R.A. *Transatlantic Policy Options to Address the Rapidly Changing Arctic Environmental Security in the Arctic Ocean*. Dordrecht, Springer Science + Business Media, 2013, pp. 281–293.
7. Chircop A. Jurisdiction Over Ice-Covered Areas and the Polar Code: An Emerging Symbiotic Relationship. *The Journal of International Maritime Law*, 2016, vol. 22, no. 4, pp. 275–290.
8. Dalaklis D., Baxevani E. Maritime Transport in the Arctic After the Introduction of the Polar Code: A Discussion of the New Training Needs. *Navigating the Future: Towards Sustainable Arctic Marine Operations and Shipping in a Changing Arctic*. URL: https://www.academia.edu/15504460/Maritime_Transport_in_the_Arctic_after_the_Introduction_of_the_Polar_Code_A_Discussion_of_the_New_Training_Needs (accessed: 27 May 2020).
9. Dremluga R. A Note on the Application of Article 234 of the Law of the Sea Convention in the Light of Climate Change: Views from Russia. *Ocean Development and International Law*, 2017, vol. 48, no. 2, pp. 128–135.
10. Ho J. The Implications of Arctic Sea Ice Decline on Shipping. *Marine Policy*, 2010, vol. 34, no. 3, pp. 713–715.
11. Bartenstein K. Between the Polar Code and Article 234: The Balance in Canada's Arctic Shipping Safety and Pollution Prevention Regulations. *Ocean Development & International Law*, 2019, vol. 50, iss. 4, pp. 335–362. DOI: 10.1080/00908320.2019.1617932
12. Bartenstein K. The “Arctic exception” in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage? *Ocean Development & International Law*, 2011, vol. 42, iss. 1–2, pp. 22–52.
13. Hildebrand L.P., Brigham L.W. Navigating the Future: Towards Sustainable Arctic Marine Operations and Shipping in a Changing Arctic. *Sustainable Shipping in a Changing Arctic*. Springer International Publishing AG, part of Springer Nature, 2018, pp. 429–435. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-78425-0>

14. McRae D.M., Goundrey D.J. Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234. *University of British Columbia Law Review*, 1982, vol. 16, iss. 2, pp. 197–228.
15. Tanaka Y. *The International Law of the Sea*. Cambridge University Press, 2012, 435 p.

Статья принята 13.01.2020