

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ И ИНСТИТУТЫ POLITICAL PROCESSES AND INSTITUTIONS

УДК 341.1(045)

DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.40.142

Северный морской путь: проблемы легитимизации национального статуса в рамках международного права: часть I *

© ГУДЕВ Павел Андреевич, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник

E-mail: gudev@imemo.ru

Институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, Москва, Россия

Аннотация. Северный морской путь (СМП) для Российской Федерации — стратегически важная морская коммуникация, имеющая статус исторически сложившейся национальной транспортной артерии. Несмотря на применимость к Арктике в целом, а значит, и к акваториям СМП, норм и положений современного международного морского права, и прежде всего Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, Россия заявляет о важной роли национального законодательства по регулированию судоходства на трассе СМП. Такое положение обусловлено как сложившейся исторической практикой и молчаливым согласием с ней большинства государств, так и особой экологической уязвимостью арктического региона, стремлением не допустить загрязнения морской среды в ходе осуществления судоходства. Среди основных оппонентов данного подхода — США, традиционно оспаривающие единый разрешительный режим судоходства на трассе СМП, как пример весьма широкого толкования Россией норм и положений Конвенции 1982 года. В первой части работы будет показано, как те правовые механизмы, которые были использованы Россией для введения национального уровня регулирования на трассе СМП (концепция внутренних исторических вод, метод прямых исходных линий), не противоречат Конвенции 1982 года, так как выходят за её пределы и основаны в большей степени не на договорных, а на обычных нормах международного права (так называемый международный обычай). Несогласие США с таким утверждением дискредитируется тем обстоятельством, что Вашингтон не является полноправным участником Конвенции 1982 года, а значит, не может в полной мере пользоваться всеми привилегиями, в ней закреплёнными.

Ключевые слова: Северный морской путь, Арктика, США, Конвенция ООН по морскому праву 1982 года, международные проливы, право транзитного прохода, внутренние воды, исторические правооснования, свобода судоходства, национальное законодательство, доктрина права, международный обычай.

The Northern Sea Route: problems of national status legitimization under international law. Part I

© Pavel A. GUDEV, Cand. Sci. (Hist.), leading research fellow

E-mail: gudev@imemo.ru

Primakov Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Abstract. The Northern Sea Route (NSR) for the Russian Federation is a strategically important maritime communication with the status of a historically established national transport artery. Despite its applicability to the Arctic, and therefore to the waters of the NSR, the norms and provisions of the modern interna-

* Для цитирования:

Гудев П.А. Северный морской путь: проблемы легитимизации национального статуса в рамках международного права: часть I // Арктика и Север. 2020. № 40. С. 142–164. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.40.142

For citation:

Gudev P.A. The Northern Sea Route: problems of national status legitimization under international law. Part I. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2020, no. 40, pp. 142–164. DOI: 10.37482/issn2221-2698.2020.40.142

tional maritime law, and, first of all, the UN Convention on the Law of the Sea 1982 (UNCLOS), Russia declares the important role of the national legislation on the regulation of navigation on the NSR. Such a situation is conditioned by the existing historical practice, the tacit consent of most states, as well as the special environmental vulnerability of the Arctic region and the desire to prevent the marine environment pollution due to the navigation. Among the main opponents of this approach is the USA, which traditionally disputes the unified permitting regime for navigation along the NSR as an example of Russia's extremely broad interpretation of the norms and provisions of UNCLOS.

The first part of the paper will show how those legal approaches used by Russia to introduce the national level of the NSR regulation, i.e., the concept of internal historical waters and the method of straight base-lines, do not contradict UNCLOS, as they go beyond its limits and are based mostly on customary norms of international law (the so-called international custom) rather than treaties. The U.S. disagreement with such an assertion is discredited by the fact that Washington is not a full party to UNCLOS, and thus cannot fully enjoy all the prerogatives it has introduced.

Keywords: *Northern Sea Route, Arctic, USA, UN Convention on the Law of the Sea 1982, international straits, right of transit passage, inland waters, historical legal grounds, freedom of navigation, national legislation.*

Общая характеристика

Безусловно, протяжённость СМП — его главное конкурентное преимущество. Однако необходимо понимать, что у маршрута СМП нет единой фиксированной трассы: в зависимости от погодных и ледовых условий он может пролегать как севернее архипелагов Новая и Северная Земля; проходить через акватории, расположенные между российскими арктическими островами и основным побережьем, так и в непосредственной близости от береговой линии в случае особо тяжёлых ледовых условий. Соответственно, в зависимости от ледовых условий и выбранного маршрута протяжённость пути может колебаться от 2,2 до 3 тыс. морских миль.

Маршрут СМП пролегает через акватории с совершенно разным правовым статусом. В ст. 5.1. Кодекса торгового мореплавания зафиксировано, что:

«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»¹.

Несмотря на то, что в рамках Конвенции ООН по морскому праву 1982 года (здесь и далее — Конвенция 1982 года) в пределах территориального моря должно действовать право мирного прохода, а в пределах ИЭЗ — 3 из 6 свобод открытого моря (судоходства, полётов, прокладки кабелей и трубопроводов), СМП рассматривается Россией как *единый* (выделено мною — Г.П.) транспортный маршрут. Вне зависимости от того, по каким акваториям,

¹ Кодекс торгового мореплавания (КТМ) Российской Федерации. URL: <http://ktmrf.ru/glava-1/st-5-1-ktm-rf> (дата обращения: 15.05.2020).

находящимся под суверенитетом или же юрисдикцией Российской Федерации, он проходит, правовой режим прохода по нему остаётся *единым* [1, Gavrilov V., с. 256–263]. В значительной степени это обусловлено двумя обстоятельствами исторического и практического характера:

- Маршрут СМП многие десятилетия не использовался для международного судоходства, а его развитие, включая инфраструктурное, осуществлялось усилиями одного государства — Советского Союза, а затем Российской Федерации, следовательно, наша страна имеет все полномочия по осуществлению контроля за навигацией;
- Проход по трассе СМП в любом случае предполагает пересечение акваторий, находящихся под полным государственным суверенитетом, в частности внутренних вод, включая ряд арктических проливов (об этом — далее), а значит, здесь может действовать максимально жёсткий режим захода / пересечения всех морских пространств, а именно — разрешительный! При этом даже гипотетическая возможность прохода части трассы СМП за пределами зон суверенитета и юрисдикции Российской Федерации в силу благоприятных ледовых условий, то есть через районы открытого моря, не исключает необходимости дальнейшего пересечения внутренних вод Российской Федерации.

В связи с этим в Правилах плавания по акватории СМП указано, что «в акватории Северного морского пути действует *разрешительный порядок плавания судов* (выделено мною — Г.П.)»².

Для нас также важно, что в состав трассы СМП не включено ни Баренцево, ни Берингово море³. Такое «урезанное» понимание трассы СМП, без включения в его состав всей акватории Баренцева моря, во многом обусловлено нормами и положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, в частности ст. 234 «Покрытые льдом районы». В ней говорится о том, что:

«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* (выделено мною — Г.П.), создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской

² Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 17 января 2013 г. N 7 г. Москва "Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути". URL: <https://rg.ru/2013/04/19/pravila-dok.html> (дата обращения: 15.05.2020).

³ Тем не менее, СМП является составной частью Северного морского транспортного коридора (СМТК), трассы которого, помимо акватории Севморпути, пересекают акватории Баренцева, Белого и Печорского морей на западе и Берингова, Японского и Охотского на востоке. См.: Григорьев М.Н. Прогноз развития судоходства в акватории Северного морского пути на период до 2030 года. Краткая аналитическая записка. URL: https://wwf.ru/upload/iblock/1ab/prognoz-razvitiya-sudokhodstva-v-akvatorii-smp-na-period-do-2030-goda_kratkaya-an-zapiska.pdf (дата обращения: 16.04.2020).

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».

Неслучайно ещё в советских правилах плавания по трассе СМП 1990 гг. было акцентировано внимание на том, что:

«Правила на недискриминационной для судов всех государств основе регулируют судоходство по Северному морскому пути в целях обеспечения безопасности мореплавания, предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды с судов, поскольку существующие в Арктике особо суровые климатические условия и наличие льдов в течение большей части года создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение моря или северного побережья СССР может нанести тяжёлый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его, а также причинить ущерб интересам и благосостоянию народов Крайнего Севера»⁴.

Статью 234 по праву называют «арктическим исключением», так как она говорит об учёте особых экологических интересов арктических государств в области регулирования судоходства. Фактически прибрежным государствам предоставлено право вводить национальные правила по борьбе с загрязнением, которые могут быть более строгими, чем соответствующие международные стандарты. Такие полномочия значительно превышают обычную компетенцию прибрежного государства в ИЭЗ. Прибрежное государство вправе регулировать проектирование, конструкцию, комплектование экипажем и оборудование судов, чего оно не может делать в обычных условиях даже в территориальном море⁵.

Однако положения данной статьи применимы исключительно к районам, покрытым льдами большую часть года (т.е. более 6 месяцев)! Баренцево же море, хоть и является одним из ледовитых морей, тем не менее, никогда не покрывается льдом полностью, здесь в основном присутствуют льды не многолетние, а местного происхождения⁶. Именно по этим причинам при разработке Закона о Северном морском пути 2012 г. было принято решение не распространять национальные правила регулирования судоходства с апелляцией к ст. 234 Конвенции 1982 года на всё Баренцево море.

В данном случае, безусловно, был допущен отход от предыдущего подхода, когда сначала в рамках Постановления СНК СССР от 17 декабря 1932 г. «Об организации при Совете народных комиссаров Союза ССР Главного управления Северного морского пути» его

⁴ Правила плавания по трассам Северного морского пути. Утверждены Министерством морского флота СССР 14 сентября 1990 г. URL: <https://pandia.ru/text/80/156/32367.php> (дата обращения: 16.04.2020).

⁵ Михина И. Конвенция ООН по морскому праву и развитие СМП. Возможности и угрозы для России. URL: <http://russiancouncil.ru/sevmorput#mikhina> (дата обращения: 16.04.2020).

⁶ Электронное справочное пособие по океанографическим характеристикам Баренцева моря. ААНИИ, 2005. URL: http://www.aari.ru/resources/a0013_17/barents/atlas_barents_sea/_Atlas_Barenc_Sea_seasons/text/Barenc.htm#2p6.7 (дата обращения: 16.04.2020).

трасса была определена, как пролегающая «от Белого моря до Берингова пролива»⁷. А затем уже в 1936 г. данная формулировка была подкорректирована на «от Баренцева моря до Берингова пролива»⁸.

Выведение всего Баренцева моря из-под действия российских национальных законов и правил плавания на трассе СМП, безусловно, весьма выгодно некоторым нефтегазовым и судоходным компаниям. Однако, в случае развития грузоперевозок по СМП не только в восточном, но и в западном направлении (в страны Западной Европы), такая ситуация существенным образом ограничивает возможности Российской Федерации в области предотвращения загрязнения морской среды и обеспечения безопасности мореплавания. Более того, научные данные свидетельствуют о том, что решение 2012 г. было перестраховочным, и юго-восточная часть Баренцева моря всё-таки большую часть года покрыта льдами, которые блокируют проходы к новоземельским проливам⁹. Соответственно, здесь может быть установлена обновлённая граница акватории СМП. Именно включение Баренцева моря (включая Печорское) может, в свою очередь, значительно увеличить цифру объёма перевозок по СМП с целью достичь планируемых показателей к 2024 г.¹⁰

В то же время предложение Минвостокразвития о расширении границ СМП за счёт включения в его состав внутренних морских вод, территориального моря и исключительной экономической зоны России не только в Баренцевом, но и Белом, Печорском, Беринговом и Охотском морях¹¹, выглядит пока крайне противоречиво. С одной стороны, такое решение способно не только достичь 80 млн т грузооборота к 2024 г., но и существенно превысить требуемый показатель. С другой стороны, положения ст. 234 уже не могут быть применимы в отношении новых морских районов, а значит, режим судоходства на трассах СМП уже не может быть единым. Он будет многосоставным и основан на нормах национального законодательства в пределах старых границ СМП; а применительно к части акваторий — на требованиях Полярного Кодекса, который предполагает менее жёсткое регулирование. При этом у Полярного Кодекса также есть свои географические границы (например, он действует лишь в отношении северной части Берингова, и восточной части Баренцева морей), а значит, достаточно большая часть новых акваторий СМП будет находиться вне сферы его применения. Очевидно, что на эти морские пространства (например, Охотского моря) нельзя будет распространить такую же модель контроля за судоходством, какая действует сейчас в отно-

⁷ Постановление СНК СССР от 17.12.1932 N1873 "Об организации при Совете народных комиссаров Союза ССР Главного управления северного морского пути". URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=24839#08025104220609278> (дата обращения: 16.04.2020).

⁸ Постановление СНК СССР от 22.06.1936 N1100 "Об утверждении Положения о Главном Управлении Северного Морского Пути при СНК Союза ССР". URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=31589#09530234917777554> (дата обращения: 16.04.2020).

⁹ Пересыпкин В. Развитие Северного морского пути. URL: <http://www.morvesti.ru/tems/detail.php?ID=28072> (дата обращения: 17.04.2020).

¹⁰ Майский указ застрял во льдах: как найти 80 млн т грузов для Севморпути. URL: <https://www.rbc.ru/business/16/01/2019/5c3dde2f9a79471715920f53> (дата обращения: 17.04.2020).

¹¹ Севморпуть. Правительство думает дотянуть маршрут до Сахалина. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4349939> (дата обращения: 21.05.2020).

шении СМП, так как это будет прямое нарушение норм и положений международного морского права. Соответственно, возникает вопрос: не приведёт ли такое разделение к размыванию текущего правового статуса Северного морского пути?

Российско-американские противоречия

Несмотря на то, что США в целом признают тот факт, что открытие Арктического региона для международного судоходства требует принятия со стороны России особых усилий в области обеспечения безопасности судоходства и защиты морской среды, тем не менее, они не разделяют позицию России в отношении правового регулирования на трассе СМП по нескольким пунктам¹².

Во-первых, США продолжают оспаривать положение, согласно которому часть российских арктических проливов (в частности, Вилькицкого, Шокальского, Санникова и Лаптева) является перекрытой прямыми исходными линиями и воды в их пределах рассматриваются российской стороной как внутренние воды. США также считают, что характеристика СМП в качестве исторически сформированной национальной транспортной артерии Российской Федерации опирается на использование терминов, которые носят неправовой характер.

Во-вторых, США не соглашались с тем, что заход иностранных судов на трассу СМП, которая проходит через ИЭЗ и территориальное море России, возможен лишь по итогам официального запроса и получения официального разрешения с российской стороны. Такие ограничения, с их точки зрения, являются нарушением как свободы судоходства в пределах ИЭЗ, права мирного прохода через 12-мильное территориальное море, так и права транзитного прохода через проливы, используемые для международного судоходства.

В-третьих, США признают, что более жёсткий уровень регулирования судоходства по трассе СМП основан на апелляции к положениям ст. 234 Конвенции 1982 года. Однако они подчёркивают, что данная статья хоть и предоставляет возможность принятия определённых законов в покрытых льдами районах в пределах ИЭЗ, эти меры должны быть направлены исключительно на борьбу с предотвращением, снижением и контролем за загрязнением морской среды с судов, должны быть недискриминационными по своей сути и касаться исключительно вопросов судоходства. Соответственно, ст. 234 не предоставляет правовых оснований для введения уведомительного или же разрешительного порядка прохода.

США полагают, что положения российского законодательства о необходимости использования ледокольной и лоцманской проводки, если они являются обязательными для всех, то это, с их точки зрения, также ведёт к расширительному толкованию ст. 234 Конвенции 1982 года. Они настаивают на том, что запрет на использование иностранных ледоколов на трассе российского СМП также выходит за пределы компетенции, прописанной в ст. 234. США счита-

¹² Digest of United States Practice in International Law 2015. Carrie Lyn D. Guymon (Editor). Office of the Legal Adviser. United States Department of State. Pp. 526–527. URL: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/258206.pdf> (дата обращения: 14.04.2020).

ют, что эти меры, вводимые Администрацией Северного морского пути, должны быть в обязательном порядке одобрены Международной морской организацией (ИМО).

Кроме того, формулировка статьи относительно «районов, большую часть года покрытых льдами» ставит вопрос о её правоприменимости к трассе СМП в том случае, если процесс изменения климата в Арктике приведёт к существенному сокращению ледового покрова, особенно в западной части трассы СМП.

В-четвертых, США настаивают на том, что режим плавания по трассе СМП, введённый Россией, не может быть применим к судам, находящимся на государственной службе. Это связано с тем, что ст. 236 Конвенции 1982 года гласит:

«Положения настоящей Конвенции, касающиеся защиты и сохранения морской среды, не применяются к любым военным кораблям, военно-вспомогательным судам, к другим судам или летательным аппаратам, принадлежащим государству или эксплуатируемым им и используемым в данное время только для правительственной некоммерческой службы...».

Советская правовая практика

Косвенным катализатором политики ужесточения режима судоходства в арктических акваториях Советского Союза в годы холодной войны выступили США. Так, на протяжении 1963–1964 гг. США осуществляли океанографические исследования в акваториях советской Арктики, между Баренцевым и Чукотским морями.

Это привело к тому, что МИД СССР обратился в посольство США в Москве с меморандумом, в котором указывалось на то, что маршрут СМП находится вдалеке от каких-либо международных судоходных маршрутов и традиционно использовался только судами под флагом СССР, более того — его обустройство и развитие его инфраструктуры потребовало привлечения крупных финансовых средств со стороны СССР. При этом было также отмечено, что проливы Карского моря (Шокальского и Вилькицкого), равно как Дмитрия Лаптева и Санникова — *исторически* (выделено мною — Г.П.) принадлежат Советскому Союзу и никогда не использовались для международного судоходства. К этим проливам применимы все нормы советского законодательства, касающиеся защиты государственной границы, согласно которым *заход иностранных военных кораблей во внутренние воды или же территориального моря СССР требует получения предварительного разрешения со стороны Правительства СССР посредством официального запроса в МИД СССР* (выделено мною — Г.П.) не позднее, чем за 30 дней до предполагаемого захода [2, Roach J., с. 312–313]. 27 апреля 1965 г. эти проливы были объявлены *исторически* (выделено мною — Г.П.) принадлежавшими СССР¹³, а затем в них была введена обязательная ледокольно-лоцманская проводка всех судов¹⁴.

В ответе США от 22 июля 1965 г. было указано, что, признавая вклад СССР в развитие СМП и значение этого маршрута для защиты советских интересов, США не могут согласиться с

¹³ Постановление Совета Министров СССР №331-112 от 27 апреля 1965 г. «О порядке плавания судов в проливах Вилькицкого, Шокальского, Дмитрия Лаптева и Санникова».

¹⁴ Извещения мореплавателям, изд. ГУНиО МО СССР, 1 января 1973, вып. 1, № 20.

тем, что эти обстоятельства создают какую-либо правовую основу для изменения статуса акваторий на трассе СМП. С их точки зрения, несмотря на то, что советские арктические проливы, прежде всего Карского моря, перекрыты территориальными водами СССР, к ним, тем не менее, должно быть применено право мирного прохода для всех судов, как к проливам, используемым для международного судоходства и соединяющим одну часть открытого моря с другой частью открытого моря [2, Roach J., с. 312–313].

США планировали в 1967 г. опротестовать вышеуказанные правопритязания Москвы по контролю за арктическим судоходством, выполнив переход двух ледоколов БО США от южного побережья Гренландии через моря Лаптева и Восточно-Сибирское и далее к канадскому арктическому архипелагу.

В ответе, направленном в Госдепартамент 25 августа 1967 г., было ещё раз указано на то, что *пролив Вилькицкого перекрыт территориальным морем СССР*, а режим прохода через проливы Дмитрия Лаптева и Санникова также регулируются советским законодательством в области защиты государственной границы, в рамках которого такой проход требует специального разрешения, полученного заблаговременно [2, Roach J., с. 316–317].

Однако этим планам не суждено было сбыться. Американские ледоколы оказались заблокированы во льдах севернее архипелага Северная Земля, и запланированный поход, предполагающий проход через залив Вилькицкого, был отменён. Тем не менее, с тех пор эти инциденты 1960-х гг. рассматриваются американским руководством как факты непризнания со стороны США ограничений права мирного / транзитного проходов через международные проливы, соединяющие одну часть открытого моря с другой его частью.

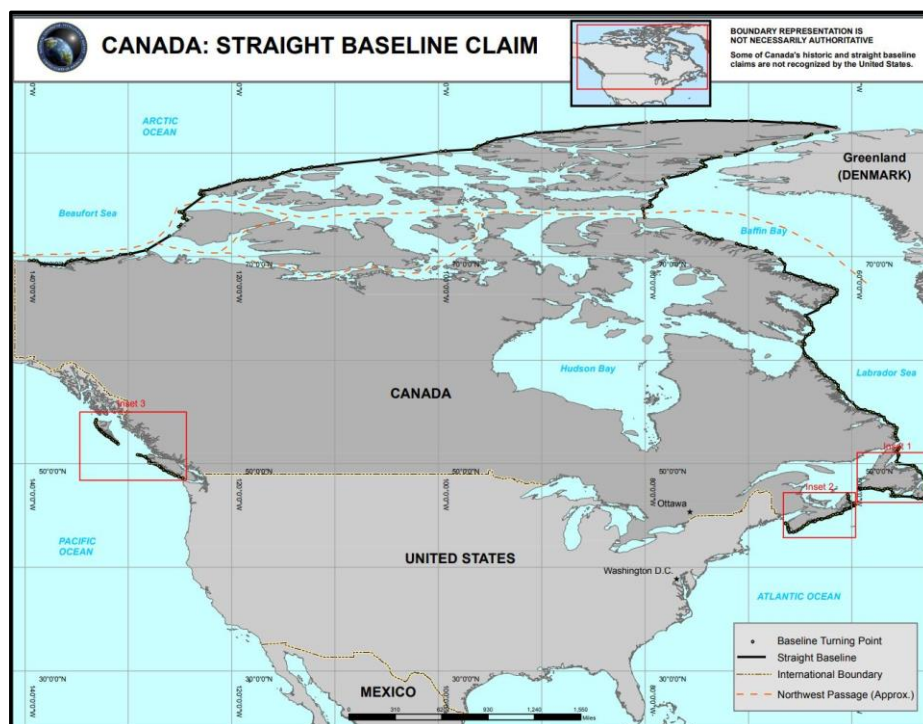
После этих инцидентов, но уже на новом этапе холодной войны, когда американскую администрацию возглавил президент Р. Рейган, в СССР в 1984 и 1985 гг. были приняты два Постановления Совета министров¹⁵, в которых был утверждён перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий для отсчёта ширины территориального моря, экономической зоны и континентального шельфа¹⁶. Спряжения исходных линий от материка вокруг Новой Земли, Северной Земли и Новосибирских островов и снова до материка, зафиксированное указанными постановлениями, позволило объявить проливы Вилькицкого и Шокальского, Дмитрия Лаптева и Санникова, а также Карские ворота *внутренними историческими водами СССР*, определив тем самым разрешительный порядок прохода иностранных судов / кораблей через эти проливы [3, Гудев П.А.].

¹⁵ Постановление Совета Министров СССР от 7 февраля 1984 г. и 15 января 1985 г. о координатах исходных линий для отсчета территориальных вод на некоторых участках СМП.

¹⁶ Перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий для отсчета ширины территориального моря, экономической зоны и континентального шельфа СССР в Северном Ледовитом океане. URL: http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/RUS_1985_Declaration.pdf (дата обращения: 16.04.2020).

Рис. 1. Прямые исходные линии Российской Федерации¹⁷.

Кстати, именно таким же путём пошло правительство Канады, установившее в 1985 г. сплошную исходную линию для отсчёта территориальных вод вокруг всего канадского арктического архипелага. В результате чего вход и выход Северо-западного прохода (СЗП) оказались перекрытыми, а его трасса пролегла по канадским внутренним историческим водам, находящимися под полным суверенитетом Канады [3, Гудев П.А.].

Рис. 2. Прямые исходные линии Канады в Арктике¹⁸.

¹⁷ Russia: Straight Baseline Claim. URL: <http://www.jag.navy.mil/organization/documents/mcrm/RussiaChart.pdf> (дата обращения: 12.04.2020).

Практика Москвы и Оттавы, естественно, была оспорена США. Последние указывали на два принципиальных момента:

- во-первых, проведение прямых исходных линий СССР и Канады было выполнено с нарушением положений Конвенции 1982 года, в частности с заметными отклонениями от общего направления берега (ст. 7(3)) и с превышением максимального лимита в 24 морские мили [2, Roach J., с. 64];
- во-вторых, нормы и положения как Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г. (ст. 5(2)), так и Конвенции 1982 года (ст. 8(2)) устанавливают, что «когда установление прямой исходной линии... приводит к включению во внутренние воды районов, которые до того не рассматривались как таковые, в таких водах применяется право мирного прохода...».

Концепция исторических вод

Действительно, принятие постановлений 1984 и 1985 гг. привело к тому, что в ряде случаев, вследствие установления чрезмерно протяжённых линий (до 90 миль) во внутренние воды СССР попало значительное количество заливов и бухт, которые при проведении прямых исходных линий в строгом соответствии с Конвенцией 1982 года не должны были бы рассматриваться как таковые.

Так, установленными прямыми исходными линиями отсечены Чешская губа (43 морские мили) и Байдарацкая губа (31 морская миля), вход в Обскую губу (более 50 миль); заливы Мотовский и Кольский (ширина входа около 40 миль), залив Моллера (ширина входа около 50 миль). Более того, в ряде случаев прямыми исходными линиями перекрываются проливы, ширина входа в которые превышает двойную ширину территориального моря (пролив Карские ворота — ширина входа около 40 миль, пролив Вилькицкого — ширина входа около 90 миль, пролив Шокальского — ширина входа около 50 миль) [3, Гудев П.А.].

В международной практике воды заливов, бухт, губ и лиманов относились к внутренним водам государства на общем основании только в том случае, если ширина их входа была меньше двойной ширины территориального моря — то есть 24 морские мили¹⁸.

Однако в п. 6 ст. 10 Конвенции 1982 года зафиксировано, что «изложенные выше положения не распространяются на так называемые *«исторические заливы»* (выделено мною — Г.П.), то есть допускается, что такие заливы могут быть частью внутренних вод, даже если их замыкающая линия выходит за пределы 24-мильного лимита.

Проблема заключалась лишь в том, что подтверждённое в Конвенции 1982 года существование института исторических вод не было дополнено содержанием в её рамках сколько-нибудь разработанных правовых норм в отношении критериев и других реквизитов

¹⁸ Canada: Straight Baselines Claim. URL: <http://www.jag.navy.mil/organization/documents/mcrm/CanadaChart.pdf> (дата обращения: 16.04.2020).

¹⁹ Напомним, что 12-мильный лимит территориального моря был закреплён лишь в рамках Конвенции ООН по морскому управу 1982 года. Однако, попытка введения этого пространственного критерия обсуждалась, правда безрезультатно, еще в 1958 в ходе проведения Женевских конвенций по морскому праву.

исторических вод. В ней не было указано, какие факторы создают исторические правооснования и на основе каких критериев заливы шириной более 24 миль могут быть отнесены к категории исторических [3, Гудев П.А.].

Тем не менее, практика государств шла по пути расширения круга исключений для отнесения заливов к категории исторических вод [4, Гудев П.А., с. 20]. Если изначально к историческим относили заливы, ширина входа в которые не превышала 24 мили, то затем практически все претензии стали связаны с заливами с шириной входа, нередко весьма значительно превосходящей 24 мили. Кроме того, исторические права стали выдвигаться не только в отношении заливов, бухт, губ, лиманов, но и небольших морей заливного типа. Такое расширение объекта исторического права было связано с тем, что некоторые моря заливного типа меньше ряда заливов, объявленных историческими²⁰.

В результате ещё в 1962 г. был сделан вывод о том, что концепция исторических вод стала всё больше отходить от базового понятия исторических заливов и, хотя исторические заливы являются историческими водами, содержание понятия «исторические воды» оказалось много шире понятия «исторические заливы». Данное утверждение полностью подтверждается в подготовленном Секретариатом ООН исследовании «Правовой режим исторических вод, включая исторические заливы». В нём, в частности, отмечено: «Если термин *исторические заливы* использовался чаще, чем *исторические воды*, то это главным образом из-за того обстоятельства, что претензии на исторической основе выдвигались чаще в отношении пространств, которые назывались или рассматривались как заливы. В принципе... теория исторических заливов в своём основном виде применима и к другим морским пространствам, помимо заливов»²¹.

Таким образом, американская точка зрения, предполагающая, что ширина прямых исходных линий не должна превышать двойного лимита территориального моря, то есть 24 морские мили, является не более чем позицией американского экспертного сообщества. При этом оспаривание некорректно, с точки зрения США, установленных исходных линий — практически традиция для Вашингтона. Во всяком случае, в рамках программы Freedom of Navigation даже ключевые американские союзники — Япония, Тайвань, Южная Корея — ежегодно подвергаются давлению за это²².

Однако в международном праве нет и не содержится никаких жёстких ограничений на установление максимальной ширины прямых исходных линий, в том числе превышающих лимит в 24 морские мили, а их установление в целом со стороны ряда государств было

²⁰ Так, например, площадь Гудзонова залива, объявленного историческим заливом Канады, равна 580 000 км², а площадь Белого моря, составляющего исторические воды СССР, равна всего лишь 36 000 км².

²¹ Yearbook of the International Law Commission. 1962. Vol. II. UN, New-York, 1964. P.6, §34. URL: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1962_v2.pdf&lang=EFS (дата обращения: 22.02.2020).

²² Bateman Sam. State Practice Regarding Straight Baselines in East Asia — Legal, Technical and Political Issues in a Changing Environment. URL: https://www.iho.int/mtg_docs/com_wg/ABLOS/ABLOS_Conf5/Papers/Session7-Paper1-Bateman.pdf (дата обращения: 12.03.2020).

основано в большей степени не на договорных, а на обычных нормах международного морского права [5, Pharand D., с. 28].

Что же касается американских возражений о необходимости применения права мирного прохода к акваториям, которые были включены в состав внутренних вод путём установления прямой исходной линии, но до этого не рассматривались как таковые, то здесь ситуации несколько иная.

Так, несмотря на то, что официальное заявление о применении статуса исторических вод было сделано лишь в отношении Белого моря, Чешской губы, Байдарацкой губы и ряда других акваторий за пределами Арктики, на уровне советской доктрины права к историческим морям СССР традиционно относили все арктические моря, за исключением Баренцева, — Восточно-Сибирское, Карское, Лаптевых, Чукотское, а также ключевые арктические проливы [6, Вылегжанин А.Н. и др., с. 55–57].

Соответственно, постановления 1984–1985 гг. лишь узаконили этот правовой статус в отношении ряда акваторий, причём в гораздо меньшем объёме, чем это было принято на уровне советской доктрины права. Поэтому формулировка ст. 8(2) Конвенции 1982 года, а именно — «которые до этого не рассматривались как таковые», может быть лишь условно применима к вышеуказанным акваториям. Их статус исторических вод фактически отождествлялся с правовым статусом внутренних вод, находящихся под полным суверенитетом прибрежного государства.

Возможность применения статуса внутренних вод к историческим морям и заливам подтверждена ещё в 1962 г. Комиссией международного права ООН в ходе исследования вопроса об отнесении исторических заливов к историческим внутренним водам или заливам со статусом территориального моря:

«Вопрос о том, являются ли воды залива внутренними водами или территориальным морем решается на основе того вида суверенитета, который осуществлялся прибрежным государством в период формирования исторического титула этого залива... Осуществляемый суверенитет может быть таким, как над внутренними водами или как над территориальным морем. В принципе, содержание исторического титула, возникающего из продолжительного осуществления суверенитета, не должно быть шире содержания реально осуществляемого суверенитета. Если бы соответствующее государство реально осуществляло суверенитет, как во внутренних водах, то заявленный район был бы внутренними водами, а если реально, как в территориальном море, то таким же был бы статус этого района вод. Например, если претендующее на исторический титул вод государство допускало в них мирный проход, то они могут иметь статус только территориального моря»²³.

²³ Yearbook of the International Law Commission. 1962. Vol. II. UN, New-York, 1964. P. 23 §164-166 (A/CN.4/SER.A/1962/Add.I). URL: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1962_v2.pdf&lang=EFS (дата обращения: 16.02.2020).

Общепризнанные критерии²⁴ применения статуса исторических вод к морям заливного типа и заливам, окружённым берегами одного государства, которые, несмотря на то, что соединяются с океаном и ширина входа в них превышает 24 морские мили, могут являться внутренними морскими водами государства, следующие:

- над этими водами прибрежное государство осуществляло суверенитет на протяжении длительного времени;
- эти воды имеют важное и особое экономическое, оборонное и стратегическое значение для данной страны;
- имеет место молчаливое признание большинства государств [7, Колодкин А.Л. и др. с. 30–31; 6, Вылегжанин А.Н. и др., с. 24–25; 5, Pharand D., с. 6–7].

Первые два пункта вряд ли могут быть оспорены применительно к советским / российским арктическим акваториям, включая ряд проливов, но последнее положение — уже в значительно меньшей степени. Несмотря на фактическое отсутствие возражений со стороны других государств, неоднократные проходы американских ледоколов Береговой охраны в 1960-е гг., равно как ноты дипломатического протеста со стороны Госдепартамента США, могут лишь условно считаться «молчаливым согласием». С другой стороны, отсутствие попыток прохода и протестов в дальнейшем, в особенности в 1980-е гг., ставит вопрос о весомости этих действий со стороны США по оспариванию правопритязаний Москвы.

При этом вполне возможно допустить, что американские, а впрочем, и французские или британские подводные лодки регулярно осуществляли плавание через акватории, которые СССР в предшествующие годы, а Российская Федерация вплоть до сегодняшнего времени рассматривают как внутренние исторические воды, находящиеся под полным государственным суверенитетом. Однако так как такие проходы не являются публичными, информация о них остаётся секретной, то вопрос о том, может ли эта практика расцениваться как официальный протест против канадских и российских правопритязаний в Арктике — крайне дискуссионный [8, Brubaker D., с. 277]. С нашей точки зрения — безусловно нет!

Основная же проблема заключается скорее в том, что позиция советского руководства на протяжении 1960-х гг., как было показано выше, страдала определённой противоречивостью: воды советских арктических проливов сначала были в нотах советского МИДа объявлены внутренними, а затем их правовой статус был изменён на воды территориального моря. Именно поэтому многие зарубежные правоведы [9, Franckx E., с. 270–271] настаивают на том, что перекрытие арктических проливов системой прямых исходных линий в 1984–1985 гг. хоть и может быть признано в целом легитимным, но это не отменяет того, что к этим акваториям внутренних вод должно быть применено право мирного прохода.

²⁴ Важно отметить, что становление норм международного морского права, относящихся к историческим водам, шло преимущественно по пути развития обычных, а не конвенционных норм, в большей степени основываясь на положениях правовой доктрины и решений международных судебных инстанций.

Мирный и транзитный проходы: нормы обычного или договорного права?

США, как известно, настаивают на том, что к акваториям территориального моря на трассе СМП должно быть применено право мирного прохода, в 200-мильной ИЭЗ должна действовать свобода судоходства, а в российских арктических проливах соблюдаться конвенционное право транзитного прохода. Однако само неучастие США в Конвенции ООН по морскому праву 1982 года фактически обесценивает эти американские заявления.

Прежде всего, это связано с тем, что принятие Конвенции ООН по морскому праву 1982 года имело целый ряд принципиальных последствий [10, Rothwell D., с. 22–23]. Во-первых, в её тексте были закреплены те или иные правовые нормы, которые к тому моменту уже давно рассматривались как обычные²⁵ нормы права (например, право судна, терпящего бедствие, зайти в любой порт).

Во-вторых, в тексте Конвенции были зафиксированы определённые правовые нормы, которые на момент её заключения уже являлись достаточно распространённой практикой целого ряда государств, что способствовало их постепенной трансформации в нормы обычного права (например, 200-мильный лимит исключительной экономической зоны).

В-третьих, Конвенция ввела новые правовые нормы, которые, однако, всё ещё не получили максимально широкого и последовательного применения. Их превращение в обычные нормы права возможно лишь в том случае, если они станут общеобязательной практикой большинства государств и, прежде всего, тех из них, которые до сих пор не участвуют в Конвенции 1982 года [12, Harrison J., с. 51–59; 12, Tanaka Y., с. 140–141]. В основном это касается ст. 76 об определении внешних границ континентального шельфа и самой концепции Общего наследия человечества, но не только [14, Гудев П.А., с. 172–173].

Неслучайно в связи с этим в 1982 г. было заявлено: «Эта Конвенция не является Конвенцией, кодифицирующей правовые нормы. Утверждение о том, что, за исключением Части XI, Конвенция представляет собой кодификацию обычного права либо отражает существующую международную практику, является неверным с фактической точки зрения и юридически необоснованным. Режим транзитного прохода через проливы, используемые для международного судоходства, и режим архипелажного прохода по морским коридорам являются двумя примерами из многих новых концепций, воплощённых в Конвенции»²⁶.

США же склонны считать, что Конвенция 1982 года целиком и полностью кодифицировала исключительно устоявшиеся нормы обычного права. Такая позиция, безусловно, в

²⁵ Нормы обычного права формируются за счет сочетания двух элементов: установившейся, широкораспространенной и последовательной практики государств; а также субъективного элемента, известного как *opinion juris*. Последний означает, что государство рассматривает то или иное обычное правило, как норму международного права, как правило, *юридически обязательное* (!) в международном плане. Это выражение воли государства. Когда другие государства также выражают волю в том же направлении, образуется молчаливое соглашение о признании обычного правила в качестве международно-правовой нормы. [11, Вылегжанин, Каламкарян, С. 81–83].

²⁶ Конституция для океанов. Высказывания Председателя Третьей Конференции Организации Объединённых Наций по морскому праву Томи Т.Б. Ко. URL: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_russian.pdf (дата обращения: 14.04.2020).

полной степени отвечает военно-стратегическим интересам США²⁷. Это связано с тем, что при таком рассмотрении роли и значения Конвенции 1982 года, другие страны, в том числе не участвующие в ней (Иран, Северная Корея, Сирия, Ливия, КНДР и др.), фактически обязаны исполнять нормы обычного права, якобы кодифицированные в Конвенции, так как они обязательны для исполнения абсолютно всеми государствами. В результате США постоянно акцентируют внимание на том, что такие нормы, как право транзитного и архипелажного прохода, право мирного прохода военных кораблей через территориальное море — это уже устоявшиеся нормы международного обычного права и все страны обязаны их беспрекословно соблюдать [15, Гудев П.А.].

В частности, США склонны рассматривать право транзитного прохода как шаг по кодификации обычного права. Они считают, что отсутствие юридически сформулированного права «транзитного прохода» до принятия Конвенции 1982 года было обусловлено исключительно тем обстоятельством, что государства не имели возможности легально расширить границу своего территориального моря сверх положенных 3 морских миль, а не тем обстоятельством, что это было кем-либо запрещено. Соответственно, это не мешало американским кораблям и судам проходить по выделенным коридорам открытого моря в тех или иных международных проливах. Введение 12-мильного лимита территориального моря потребовало разработки условий транзитного прохода для того, чтобы сохранить права государств на проход через международные проливы [15, Гудев П.А. с. 112; 16, Гудев П.А., с. 178–179]. Поэтому, с их точки зрения, право прохода военных и гражданских судов через международные проливы существовало и до принятия Конвенции 1982 года [2, Roach J., с. 686–691].

В результате США являются последовательными защитниками права транзитного прохода применительно ко всем проливам, которые используются или же могут быть использованы для международного судоходства. Они неоднократно выступали против претензий других прибрежных государств, не признающих или ограничивающих право транзитного прохода в отношении следующих проливов: Баб-эль-Мандебский, Бонифачо, Головнина, Зондский, Гибралтар, Ломбокский, Ормузский, Торресов, Фриза, а также проливов на трассе российского Северного морского пути (СМП) — Лаптева и Санникова, и канадского арктического архипелага, формирующих трассу Северо-Западного прохода (СЗП) [2, Roach J., с. 283–345].

²⁷ Защита свободы судоходства играет важнейшую роль не только в деле социально-экономического развития США, но и является ключевым элементом оборонной политики. Все основные элементы сферы национальной безопасности США — стратегическое сдерживание, оперативное присутствие, реагирование на кризисы, переброска войск — напрямую зависят от соблюдения принципа свободы судоходства, в частности права транзитного прохода. Обеспечение мобильности и оперативности переброски ВС в любой регион Земного шара морским путем остается одним из приоритетных направлений политики США.

Однако на практике только несколько государств полностью согласны с тем, что транзитный проход является нормой обычного права — это Австралия²⁸, Великобритания, Папуа Новая Гвинея, США и Франция. Некоторые страны (Албания, Испания, КНР, ОАЭ, Перу) открыто отказываются признавать транзитный проход нормой обычного права. Иран, Марокко, ОАЭ признают лишь право мирного прохода через проливы, перекрытые территориальными водами [17, Lopez M., с. 197]. Иран настаивает на том, что США, как неучастник Конвенции 1982 года, не имеют права претендовать на то, что они могут пользоваться конвенционным правом транзитного прохода, так как оно не является действующей нормой обычного права [18, Greene J., с. 9–10].

Устоявшаяся точка зрения исходит из того, что транзитный проход стал международным компромиссом и выходит за рамки как Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне 1958 г., так и норм обычного международного права [13, Tanaka Y., с. 106]. Наиболее взвешенный подход по этому вопросу состоит в том, что право транзитного прохода на сегодняшний день лишь движется к тому, чтобы в перспективе стать нормой обычного права [20, George M., с. 189–205; 21, Bing Bing Ja, с. 123–144; 8, Brubaker D., с. 279].

То же самое касается и права мирного прохода военных кораблей. Очевидно, что право мирного прохода возникло в самом начале прошлого века одновременно с установлением института территориального моря [19, Гудев П.А., с. 62]. Со времени своего возникновения оно признавалось всеми и стало широко распространённой практикой абсолютного большинства государств. Нет сомнений в том, что закрепление этого права в рамках Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, было не чем иным, как шагом по кодификации этого права, ставшего давно нормой обычного международного права. Однако нельзя забывать, что однообразная и непрекращающаяся практика государств по признанию права мирного прохода через территориальное море существует лишь в отношении торговых судов, в отношении прохода военных кораблей эта практика не является универсальной. Таким образом, очевидно, что до сих пор не существует нормы обычного права в отношении прохода военных кораблей через территориальное море прибрежного государства [22, Keyuan Z., с. 71]. Это утверждение подтверждается тем фактом, что во время проведения III Конференции ООН по морскому праву (1973–1982 гг.) консенсуса по этому вопросу достичь так и не удалось, целый ряд стран выступал против предоставления этого права военным кораблям.

При этом сами США до начала холодной войны придерживались позиции, согласно которой право мирного прохода через территориальное море может быть осуществимо только в том случае, если военный корабль получил разрешение на такой проход со стороны прибрежного государства. Во время проведения Гаагской конференции по кодификации международного права американский представитель настаивал на том, что право мирного

²⁸ Правда, это не помешало Австралии и Папуа Новой Гвинеи предпринять попытку ввести обязательную лоцмановскую проводку через Торресов пролив, что вызвало противодействие целого ряда государств, включая США, воспринявших этот шаг как ограничение права транзитного прохода.

прохода, как правило, не применимо к военным кораблям. Это право, со времён своего возникновения, предоставлялось целенаправленно именно торговым судам. Однако после окончания Второй мировой войны США по мере усиления своих военно-морских возможностей, поменяли свою позицию по этому вопросу.

СССР, со своей стороны, ещё в ходе подписания Женевских конвенций заявил о том, что «Правительство СССР считает, что прибрежное государство обладает правом устанавливать разрешительный порядок прохода военных кораблей через свои территориальные воды» [22, Keyuan Z., с. 71].

В Положениях об охране государственной границы Союза Советских Социалистических Республик, утверждённых Президиумом Верховного Совета Союза ССР 5 августа 1960 г., говорилось, что «иностранные военные суда проходят через территориальные и заходят во внутренние морские воды Союза ССР по предварительному разрешению Правительства СССР в порядке, предусмотренном правилами посещения территориальных и внутренних морских вод Союза ССР иностранными военными судами, публикуемыми в «Извещениях мореплавателям» (ст. 16) ²⁹.

Затем в советском национальном законодательстве (Правила плавания и пребывания в территориальных водах (территориальном море) СССР, внутренних водах и портах СССР иностранных военных кораблей, утверждены Постановлением Совмина СССР от 28 апреля 1983 г.) было установлено, что мирный проход военных кораблей через территориальное море СССР с целью пересечения территориальных вод СССР допускается по маршрутам, обычно используемым для международного судоходства в Балтийском, Охотском и Японском морях. При этом ни в Правилах, ни в других подзаконных актах не содержалось упоминания о праве мирного прохода в Чёрном море и морях Северного Ледовитого океана.

Соответственно, позиция СССР строилась на том, что право мирного прохода предоставляется лишь в целях удобства там, где это необходимо в интересах судоходства. Такие маршруты не были обозначены в отношении Чёрного моря потому, что географическое положение советского черноморского побережья свидетельствовало о его нахождении в стороне от маршрутов, ведущих к портам любого другого черноморского государства. Так, например, проход через советские территориальные воды в Чёрном море и в морях Северного Ледовитого океана мог понадобиться только в случае захода во внутренние воды и порты СССР, но лишь на основании предварительного разрешения Совета Министров СССР.

Правда, после целой серии инцидентов ³⁰ [23, Kraska J., с. 257] в акватории Чёрного моря между США и СССР уже на исходе холодной войны 23 сентября 1989 г. было подписано

²⁹ Положение об охране государственной границы Союза Советских Социалистических Республик. 5 августа 1960 г. URL: http://shieldandsword.mozohin.ru/documents/statement_border5860.htm (дата обращения: 17.04.2020).

³⁰ Aceves W.J. The Freedom of Navigation program: A study on the relationship between law and strategy. 1990. Pp. 127–128. URL: <http://digitallibrary.usc.edu/cdm/ref/collection/p15799coll38/id/82074> (дата обращения: 18.04.2020).

Совместное заявление «Единое толкование норм международного права, регулирующих мирный проход», известное как Jackson Hole Agreement. Оно было подписано Госсекретарём США Бейкером и Министром иностранных дел СССР Э. Шеварднадзе. В нём было зафиксировано, что:

«Все суда, включая военные корабли, вне зависимости от груза, вооружения или типа двигательной установки, в соответствии с международным правом пользуются правом мирного прохода через территориальное море, для которого не требуется ни предварительного уведомления, ни разрешения»³¹.

Кроме того, стороны согласились, что статья 19 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года содержит «исчерпывающий перечень видов деятельности, при осуществлении которых проход перестаёт быть мирным. Судно, проходящее через территориальное море и не осуществляющее ни один из этих видов деятельности, осуществляет мирный проход».

Были также внесены соответствующие изменения в Постановление Совета Министров СССР от 28 апреля 1983 года № 384 об утверждении Правил плавания и пребывания в территориальных водах (территориальном море) СССР, внутренних водах и портах СССР иностранных военных кораблей. Постановлением Совета Министров СССР от 20 сентября 1989 г. № 759 в статье 12 «Морские коридоры и схемы разделения движения» было зафиксировано, что «иностранные военные корабли, осуществляющие мирный проход через территориальные воды (территориальное море) СССР с целью пересечения территориальных вод (территориального моря) СССР без захода во внутренние воды или порты СССР, пользуются морскими коридорами или схемами разделения движения в тех местах, где они установлены или предписаны»³². Таким образом, редакция 1989 г. исключила из ст. 12 упоминание о том, что мирный проход военных кораблей через территориальное море СССР с целью пересечения территориальных вод СССР допускается по маршрутам, обычно используемым для международного судоходства только в Балтийском, Охотском и Японском морях.

Стоит отметить, что вплоть до сегодняшнего времени государственная практика по этому вопросу весьма неоднозначна. С одной стороны, некоторые государства — например, Германия и Нидерланды — при присоединении к Конвенции 1982 года сделали специальное уточнение касательно того, что право свободного прохода через территориальное море распространяется на все суда, в т.ч. и на военные корабли³³.

³¹ 1989 USA-USSR Joint Statement on the Uniform Interpretation of Rules of International Law Governing Innocent Passage. Adopted in Wyoming, USA on 23 September 1989. URL: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/formidable/18/1989-USA-USSR-Joint-Statement-with-Attached-Uniform-Interpretation-of-Rules-of-International-Law-Governing-Innocent-Passage.pdf> (дата обращения: 19.04.2020).

³² Совет Министров СССР. Постановление от 28.04.83 № 384 Об утверждении правил плавания и пребывания в территориальных водах (территориальном море) СССР, внутренних водах и портах СССР иностранных военных кораблей. URL: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_383/doc383a544x941.htm (дата обращения: 12.12.2019).

³³ Official information regarding the declarations and statements under articles 287, 298 and 310 of the Convention. URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#EndDec (дата обращения: 18.04.2020).

С другой стороны, около 40 государств требуют либо уведомительного³⁴, либо разрешительного³⁵ порядка прохода иностранных военных кораблей через свои территориальные воды [2, Roach J., с. 250–251]. Так, например, правительство КНР при ратификации Конвенции 1982 года заявило, что положения, касающиеся мирного прохода через территориальное море, не ставят под сомнение право прибрежного государства запрашивать у иностранного государства получения разрешения или же предварительного уведомления на проход своих военных кораблей³⁶. Некоторые страны (Дания, Вьетнам) ввели ограничение на максимальное количество военных кораблей, которые могут присутствовать в их территориальных водах.

Право мирного прохода исторически играет важную роль в военно-морской деятельности крупнейших морских держав. Однако проход военных кораблей может угрожать безопасности прибрежного государства. Соответственно, в международном праве существует определённая дилемма: обладают ли военные корабли правом мирного прохода через территориальное море прибрежного государства? Некоторые эксперты настаивают даже на том, что право мирного прохода военных кораблей через территориальное море — это вообще не право, а проявление доброй воли со стороны прибрежного государства.

Заключение

Подводя предварительные итоги, необходимо отметить, что отстаиваемый Российской Федерацией разрешительный режим судоходства на трассе СМП основан на том, что проход по ней невозможен без пересечения акваторий внутренних вод, находящихся под полным государственным суверенитетом. Речь в данном случае идёт прежде всего о российских арктических проливах Новосибирских островов и архипелага Северная Земля. В силу климатических условий и ледовой обстановки, сегодня не существует маршрутов для прохода судов севернее этих территорий. Соответственно, вне зависимости от того, где судно заходит на трассу СМП — из Баренцева или Берингова морей, и через какие первоначально акватории проходит его маршрут — через территориальное море или же исключительную экономическую зону Российской Федерации, оно в любом случае будет вынуждено зайти во внутренние воды России. Данное обстоятельство является одним из ключевых, которое позволяет нам говорить об установлении единого режима судоходства в отношении всего СМП, у которого, как мы уже упоминали, нет фиксированной трассы.

³⁴ Аргентина, Гайана, Египет, Индия, Индонезия, Йемен (НДРЙ), Корея (Республика), Ливия, Мальта, Маврикий, Республика Сейшельские острова, Финляндия (до 1997 года), Швеция (до 1994 года), Хорватия.

³⁵ Албания, Алжир, Вьетнам, Бангладеш, Барбадос, Болгария (до 1987 года), Бирма, Германия, Гренада, Дания, Иран, Йемен (ЙАР), Кабо-Верде, Камбоджа, Китай, Конго, Мальдивы, Малайзия, ОАЭ, Оман, Пакистан, Филиппины, Польша, Румыния, Сомали, Шри-Ланка, Судан, Сирия.

³⁶ Official information regarding the declarations and statements under articles 287, 298 and 310 of the Convention. URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#EndDec (дата обращения: 18.04.2020).

Акватория российских арктических проливов была отнесена к категории внутренних вод на исторических правооснованиях. Несмотря на то, что Конвенция 1982 года не содержит чётких критериев для такого рода правовой квалификации, сам институт исторических вод сформировался задолго до принятия вышеупомянутого соглашения, преимущественно на основе норм обычного права и решений международных судебных инстанций. Среди критериев отнесения к историческим водам выделяют следующие: важное экономическое и оборонное значение для государства; проекцией им суверенитета над ними в течение длительного времени и на постоянной основе; молчаливое согласие других государств.

Последнее обстоятельство представляет собой определённую проблему для Российской Федерации, так как ледоколы Береговой охраны США в середине 1960-х гг. предпринимали несколько проходов через советские арктические проливы, что вряд ли может считаться «молчаливым согласием», учитывая активную переписку между советским и американским дипломатическими ведомствами. С другой стороны, реакция США на постановления Совета Министров СССР 1984 и 1985 гг., которые на законодательном уровне отнесли эти и другие акватории к категории внутренних, была «урезанной». Они оспорили установление Советским Союзом прямых исходных линий лишь в отношении Тихого океана, Японского, Охотского, Берингова и Чёрного морей [24, Nash M., с. 1796]. Этот факт вовсе не отменяет первоначальной позиции США по этому вопросу, однако может свидетельствовать и о молчаливом признании на тот момент советских арктических амбиций.

Ещё одна проблема — это непоследовательность заявлений советского руководства, относительно правового статуса вод арктических проливов: до постановлений 1984–1985 гг. в дипломатической переписке с США они квалифицировались то как территориальное море, то как внутренние воды. Принимая во внимание положения ст. 5(2) Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 года и ст. 8(2) Конвенции ООН по морскому праву 1982 года к внутренним водам, которые до этого рассматривались как таковые, должно применяться право мирного прохода. Можно считать — это тот минимум, на котором настаивают зарубежные эксперты, оспаривая разрешительный порядок прохода на трассах СМП.

С нашей точки зрения, нет веских оснований полагать, что данные акватории не рассматривались СССР как находящиеся под полным государственным суверенитетом и к которым был применим режим охраны государственной границы, то есть необходимость получения по дипломатическим каналам разрешения на проход от советского правительства. Непоследовательность первоначальной правовой квалификации была вызвана скорее внезапностью возникшей ситуации: советская Арктика была фактически закрытым морским регионом для свободного осуществления тех или иных видов морехозяйственной деятельности со стороны иностранных государств, включая военное судоходство. Появление в советских арктических водах ледоколов БО США было, несомненно, крайне раздражающим фактором для СССР и потребовало разработки соответствующей правовой аргументации, что заняло определённое время.

В целом главное противоречие, которое существует между Россией и другими странами, прежде всего США, относительно правового статуса СМП — это вопрос о полной или же частичной применимости норм и положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 года к акваториям СМП и Арктике в целом. Для США ответ на этот вопрос предельно однозначен: Россия, как участница Конвенции 1982 года, обязана в полной мере имплементировать её положения в отношении указанных морских пространств. Позиция России принципиально противоположена: правовой режим Арктики строится на сочетании договорных и обычных норм права, а также применимости к ней национального законодательства, разработанного нашей страной в течение десятилетий.

При этом важно понимать, что непризнание права мирного или же транзитного прохода к СМП не означает распространения этих ограничений на какие-либо другие акватории за пределами арктических. Это было бы крайне опасное заблуждение, так как, в соответствии с Венской Конвенцией о праве международных договоров 1969 года, любое другое государство может посчитать себя не обязанным соблюдать те или иные договорные нормы в отношении страны, которая эти нормы периодически нарушает³⁷. Корабли же российского ВМФ крайне заинтересованы в беспрепятственном проходе через ключевые акватории Мирового океана, включая международные проливы. Кроме того, как участник Конвенции 1982 года, Россия взяла на себя обязательство по уважению и исполнению конвенционных норм.

Речь идёт лишь о том, что Российская Федерация может не только апеллировать к уникальному правовому режиму СМП, который основан как на нормах и положениях современного международного морского права, так и на национальном законодательстве, но и в отношениях с США — не считать себя обязанной принимать во внимание правовую позицию Вашингтона по мирному и транзитному проходам, так как он не является полноценным участником Конвенции ООН по морскому праву 1982 года. И лишь изменение статуса США в её отношении может стать тем основанием, когда во взаимоотношениях России и США может возникнуть необходимость более детального обсуждения правового режима судоходства на трассах СМП.

Литература

1. Gavrilov V. Legal Status of the Northern Sea Route and Legislation of the Russian federation: a Note // Ocean Development and International Law. 2015. Vol 46. Issue 3. Pp. 256–263. DOI: 10.1080/00908320.2015.1054746
2. Roach J.A., Smith W.R. Excessive Maritime Claims. 3rd ed. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012. 688 p.
3. Гудев П.А. Арктика в исследованиях ИМЭМО // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Т. 61. № 5. С. 99–110. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-5-99-110
4. Гудев П.А. Россия и Китай в ловушке правосудия: как проигрыш Пекина в Международном Арбитраже затронет интересы Москвы? (Часть II) // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития. 2018. Т. I, № 2 (39). С. 13–27.

³⁷ Венская конвенция о праве международных договоров 1969 года. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/law_treaties.shtml (дата обращения: 22.04.2020).

5. Pharand D. The Arctic Waters and the Northwest Passage: a Final Revisit // *Ocean development and International Law*. 2007. Vol. 38. Issue 1–2. Pp. 3–69.
6. Международно-правовая квалификация морских районов в качестве исторических вод (Теория и практика государств) / Под ред. Вылегжанина А.Н. Москва, МГИМО Университет, 2012. 112 с.
7. Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. Москва: Статут, 2007. 637 с.
8. Brubaker D.R. Straits in the Russian Arctic // *Ocean Development and International Law*. 2001. Volume 32, Issue 3. Pp. 263–287. DOI: 10.1080/009083201750397600
9. Franckx E. Non Soviet shipping in the Northeast Passage, and the Legal Status of Proliv Vil'kitskogo // *Polar record*. 1988. No. 24(151). Pp. 269–276. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0032247400009530>
10. Rothwell D.R., Stephens T. *The International Law of the Sea*. Oxford-Portland: Hart Publishing, 2010. 545 p.
11. Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Международный обычай как основной источник международного права // *Государство и право*. 2012. № 6. С. 78–89.
12. Harrison J. *Making the Law of the Sea: a study in the development of international Law*. New York: Cambridge University Press, 2011. 342 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511974908>
13. Tanaka Y. *The International Law of the Sea*. New York: Cambridge University Press, 2012. 518 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511844478>
14. Гудев П.А. Конвенция ООН по морскому праву 1982 года: проблемы трансформации режима. М.: ИМЭМО, 2014. 201 с.
15. Гудев П.А. Политика США в Мировом океане // *Международные процессы*. 2016. Т. 14. № 1. С. 106–120. DOI: 10.17994/IT.2016.14.1.44.9
16. Гудев П.А. Танкерная война: версия 2.0? // *Россия в глобальной политике*. 2019. Т.17. № 4. С. 166–182.
17. Lopez Martin A.G. *International Straits. Concept, Classification and Rules of Passage*. Berlin, Heidelberg: Springer, 2010. 243 p.
18. Greene J.K. *Freedom of Navigation: New Strategy for the Navy's FON Program*. Newport, Rhode Island: Naval War College, 1992. 26 p.
19. Гудев П.А. Политико-правовые аспекты морской политики США в АТР // *Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития*. 2019. № 1 (42). С. 53–75.
20. George M. Transit Passage and Pollution Control in Straits under the 1982 Law of the Sea Convention // *Ocean development and International Law*. 2002. Vol. 33. Issue 2. Pp. 189–205. DOI: <https://doi.org/10.1080/00908320290054765>
21. Bing Bing J. The Northwest Passage: an Artificial Waterway Subject to a Bilateral Treaty Regime // *Ocean development and International Law*. 2013. Vol. 44. Issue 2. Pp. 123–144. DOI: <https://doi.org/10.1080/00908320.2013.780870>
22. Keyuan Z. *China's Maritime legal System and the Law of the Sea*. Brill, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005. 382 p.
23. Kraska J., Pedrozo R. *International Maritime Security*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. 966 p.
24. Nash M.L. *Cumulative Digest of United States Practice in International Law*. Washington, DC: Office of the Legal Adviser, Dept. of State, 1993. Vol. 2.

References

1. Gavrilov V. Legal Status of the Northern Sea Route and Legislation of the Russian federation: a Note *Ocean Development and International Law*, 2015, vol. 46, iss. 3, pp. 256–263. DOI: 10.1080/00908320.2015.1054746
2. Roach J.A., Smith W.R. *Excessive Maritime Claims*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, 688p.
3. Gudev P.A. Арктика в исследованиях IMEMO [The IMEMO Arctic Research]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* [World Economy and International Relations], 2017, vol. 61, no. 5, pp. 99–110. DOI: 10.20542 / 0131-2227-2017-61-5-99-110
4. Gudev P.A. Rossiya i Kitai v lovushke pravosudiya: kak proigrysh Pekina v Mezhdunarodnom Arbitrazhe zatronet interesy Moskvy? (Chast' II) [Russia and China in the "Trap" of Justice: How the Beijing's

- Defeat in International Arbitration will Affect the Interests of Moscow? (Part 2)]. *Yugo-Vostochnaya Aziya: aktual'nye problemy razvitiya* [South East Asia: Actual Problems of Development], 2018, vol. 1, no. 2(39), pp. 13–27.
5. Pharand D. The Arctic Waters and the Northwest Passage: a Final Revisit. *Ocean Development and International Law*, 2007, vol. 38, iss. 1–2, pp. 3–69. DOI: 10.1080/00908320601071314
 6. Vylegzhanin A.N., ed. *Mezhdunarodno-pravovaya kvalifikatsiya morskikh rayonov v kachestve istoricheskikh vod (Teoriya i praktika gosudarstv)* [International Legal Qualification of Sea Areas as Historical Waters (Theory and Practice of States)]. Moscow, MGIMO Universitet Publ., 2012, 112 p. (In Russ.)
 7. Kolodkin A.L., Gutsulyak V.N., Bobrova Ju.V. *Mirovoy okean. Mezhdunarodno-pravovoy rezhim. Osnovnye problemy* [World Ocean. International Legal Regime. Main Problems]. Moscow, Statut Publ., 2007, 637 p. (In Russ.)
 8. Brubaker D.R. Straits in the Russian Arctic. *Ocean Development and International Law*, 2001, vol. 32, iss. 3, pp. 263–287. DOI: 10.1080/009083201750397600.
 9. Franckx E. Non-Soviet Shipping in the Northeast Passage, and the Legal Status of Proliv Vil'kitskogo. *Polar record*, 1988, no. 24 (151), pp. 269–276. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0032247400009530>
 10. Rothwell D.R., Stephens T. *The International Law of the Sea*. Oxford-Portland, Hart Publishing, 2010, 545 p.
 11. Vylegzhanin A.N., Kalamkaryan R.A. *Mezhdunarodnyy obychai kak osnovnoy istochnik mezhdunarodnogo prava* [International Custom as the Main Source of International Law]. *Gosudarstvo i pravo* [State and Law], 2012, no. 6, pp. 78–89.
 12. Harrison J. *Making the Law of the Sea: a Study in the Development of International Law*. New York, Cambridge University Press, 2011, 342 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511974908>
 13. Tanaka Y. *The International Law of the Sea*. New York, Cambridge University Press, 2012, 518 p. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511844478>
 14. Gudev P.A. *Konventsiiya OON po morskomu pravu 1982 goda: problemy transformatsii rezhima* [UN Convention on the Law of the Sea 1982: Regime Transformation Problems]. Moscow, IMEMO Publ., 2014, 201 p. (In Russ.)
 15. Gudev P.A. Politika SShA v Mirovom okeane [US Policy in the World Ocean]. *Mezhdunarodnye protsessy* [International Trends], 2016, vol. 14, no. 1, pp. 106–120. DOI: 10.17994/IT.2016.14.1.44.9
 16. Gudev P.A. Tankernaya voyna: versiya 2.0? [Tanker War: Version 2.0?]. *Rossiya v global'noy politike* [Russia in Global Affairs], 2019, vol. 17, no. 4, pp. 166–182.
 17. Lopez Martin A.G. *International Straits. Concept, Classification and Rules of Passage*. Berlin, Heidelberg, Springer, 2010, 243 p.
 18. Greene J.K. *Freedom of Navigation: New Strategy for the Navy's FON Program*. Newport, Rhodelsland, Naval War College, 1992, 26 p.
 19. Gudev P.A. Politiko-pravovye aspekty morskoy politiki SShA v ATR [Political and Legal Aspects of the US maritime policy in the APR]. *Jugo-Vostochnaya Aziya: aktual'nye problemy razvitiya* [South East Asia: Actual problems of Development], 2019, vol. 1, no. 1(42), pp. 53–75.
 20. George M. Transit Passage and Pollution Control in Straits under the 1982 Law of the Sea Convention. *Ocean Development and International Law*, 2002, vol. 33, iss. 2, pp. 189–205. DOI: <https://doi.org/10.1080/00908320290054765>
 21. Bing B. The Northwest Passage: an Artificial Waterway Subject to a Bilateral Treaty Regime. *Ocean Development and International Law*, 2013, vol. 44, iss. 2, pp. 123–144. DOI: <https://doi.org/10.1080/00908320.2013.780870>
 22. Keyuan Z. *China's Maritime legal System and the Law of the Sea*. Brill, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, 382 p.
 23. Kraska J., Pedrozo R. *International Maritime Security*. Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, 966 p.
 24. Nash M.L. *Cumulative Digest of United States Practice in International Law*. Washington, DC: Office of the Legal Adviser, Dept. of State, 1993, vol. 2.

Статья принята 22.05.2020.