

УДК [341+327](47+73)(045)

DOI статьи: 10.17238/issn2221-2698.2017.29.74

Правовой спор между Россией и США о Северном морском пути и похожий вопрос о Северо-западном морском пути



© Тодоров Андрей Андреевич, кандидат юридических наук. E-mail: atodorov85@gmail.com

Московский государственный лингвистический университет, Москва, Россия.

Аннотация. В статье проводится анализ правового статуса Северного морского пути (СМП), в отношении которого между СССР / Россией и США существуют разногласия уже более пятидесяти лет. Основной юридический вопрос заключается в том, являются ли проливы Северного морского пути международными, возможно ли там свободное судоходство, или же они считаются внутренними водами России, судоходство в которых подлежит регулированию национальным законодательством. В статье рассматриваются исторические аспекты конфликта, а также действующие положения международного морского права по данному вопросу. Проводится сравнительный анализ схожего правового спора между США и Канадой о правовом статусе Северо-Западного прохода (СЗП). Автор делает вывод о том, что США находятся в невыгодной позиции в споре в связи со сложной доказуемостью соответствия СМП необходимым критериям, выработанной правовой практикой для международных проливов. В настоящее время спор носит теоретический характер и не имеет каких-либо практических последствий. В то же время ситуация может измениться на фоне таяния льдов и планов России по использованию СМП в более крупных международных масштабах.

Ключевые слова: Арктика, Северный морской путь, Россия, США, международные проливы, свобода судоходства, морское право, внутренние воды, суверенитет, Канада, Северо-Западный проход

The Russia-USA legal dispute over the straits of the Northern Sea Route and similar case of the Northwest Passage

© **Andrey A. Todorov**, Cand. Sci. (Law). E-mail: atodorov85@gmail.com

Moscow State Linguistic University, Moscow, Russia.

Abstract. This article examines the legal status of the Northern Sea Route (NSR), which has been a subject of dispute between the Soviet Union/Russia and the United States for over fifty years. The main legal issue of the analysis is the question whether straits of the Northern Sea Route are international, where the freedom of navigation applies, or whether the straits are internal waters of Russia and they are subjected to national rules of navigation. The case of the Northern Sea Route straits is considered from a historical perspective and with references to relevant provisions of the contemporary international law of the sea. A similar dispute between Canada and the USA over the Northwest Passage is assessed as well. The author concludes that the USA has a disadvantageous position in the disputes due to difficulties in proving that both routes can meet necessary criteria for international straits developed by the international law. So far, the debate on legal status of the NSR waters is more of theoretical nature and has no practical implications. However, the situation might change with the Arctic sea ice melting and Russia planning to use the NSR on a much larger international scale.

Keywords: the Arctic, the Northern Sea Route, Russia, the USA, international straits, freedom of navigation, law of the sea, internal waters, sovereignty, Canada, the Northwest Passage

Северный морской путь в ретроспективе

За последние несколько десятилетий в Северном Ледовитом океане наблюдается стремительное сокращение морского льда, что позволяет говорить о ранее недоступных морских путях. В первую очередь, о двух арктических маршрутах: Северном морском пути (СМП) и Северо-Западном проходе (СЗП), которые могут стать альтернативой традиционным южным маршрутам через Суэцкий и Панамский каналы. В то же время правовой статус вод, образующих оба северных маршрута, остаётся спорным. Суть спора может быть отражена в простом вопросе: существует ли и в какой степени возможна свобода судоходства по этим маршрутам, или же они являются водными пространствами прибрежных государств и подпадают под действие национального законодательства?

СМП, иногда называемый Северо-Восточным морским путём, является судоходным маршрутом, соединяющим Европу и Азию, проходящим севернее российского побережья. В перспективе он смог бы сократить дистанцию между Европой и Азией на величину до 40% по сравнению с современным маршрутом через Суэцкий канал (СК) [1, Humpert M., с. 10]. СМП представляет собой не конкретный маршрут, а множество вариаций прохода вдоль сухопутной части российской Арктики, и поэтому он охватывает обширный сегмент Северного Ледовитого океана.

Россия и США давно спорят о правовом статусе Северного морского пути, и это оказывает влияние на двусторонние отношения в Арктике начиная с 1960-х гг. Россия заявляет, что СМП — национальная транспортная артерия, подпадающая под действие национального законодательства в силу исторических причин. США пытаются оспорить эти доводы и считают некоторые проливы — проливы Карского моря и проливы Лаптевых и Санникова — международными, к которым применим принцип свободы судоходства.

В середине XX в. в акватории СМП произошёл инцидент, приведший к обмену дипломатическими нотами между США и СССР. В 1963 г. без предварительного разрешения советских властей американский ледокол «Northwind» исследовал море Лаптевых, а летом следующего года судно «Burton Island» изучило Восточно-Сибирское море. СССР в ответной ноте от 21 июля 1964 г. утверждал, что «...Северный морской путь в некоторых точках проходит через советские территориальные и внутренние воды. В частности, это касается всех проливов на западе и востоке Карского моря, поскольку они два раза перекрываются советскими территориальными водами, а также проливами Дмитрия Лаптева и Санникова, которые объединяют море Лаптевых и Восточно-Сибирское море, исторически принадлежащих СССР. Ни один из указанных проливов, как известно, не используется для международного судо-

ходства. При этом над водами этих проливов в полной мере применяется устав о защите государственных границ СССР, в соответствии с которым иностранные военные корабли будут проходить через территориальные моря и входить во внутренние воды СССР после предварительного разрешения Правительства СССР».¹

США ответили на ноту следующим образом: «Что касается проливов Карского моря, которые перекрываются советскими территориальными водами, то следует отметить, что существует право мирного прохода для всех судов через проливы, используемые для международного судоходства между двумя частями открытого моря, и действие этого права не может быть приостановлено»².

В 1967 г. Соединённые Штаты планировали, что ледоколы береговой охраны «Edisto» «East Wind» дойдут до берегов Новой Земли, Северной Земли, а также окажутся в море Лаптевых и Восточно-Сибирском море. Из-за тяжёлых ледовых условий суда прошли через Карское море и двинулись в сторону пролива Вилькицкого. Советское правительство выразило протест, посчитав действия США нарушением советского законодательства. Заявление руководства СССР вынудило американцев отменить плановую навигацию³.

С тех пор обе стороны придерживались своих позиции по статусу проливов Северного морского пути. В 1980-е гг. руководство СССР стремилось укрепить свой суверенитет в арктических водах и издало специальный документ, в котором был применён секторальный принцип, согласно которому упомянутые выше проливы оказались в составе внутренних вод государства по историческим причинам⁴. Действующее российское законодательство рассматривает СМП в качестве национального морского транспортного пути, к которому применяются специальные национальные правила судоходства⁵. В американских официальных документах, касающихся Арктики, всё так же содержится норма о том, что свобода морей является главным национальным приоритетом для США и, соответственно, это относится к Северо-Западному проходу и некоторым проливам Северного морского пути, т.к. они используются для международного судоходства — а значит, к ним применим режим транзит-

¹ United States responses to excessive national maritime claims — US Department of State Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs – Limits in the Sea No. 112. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/58381.pdf> (дата обращения: 18.10.2017) — цит. и пер. с англ. версии.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий для отсчета ширины территориальных вод, экономической зоны и континентального шельфа СССР у материкового побережья и островов Северного Ледовитого океана, Балтийского и Черного морей (утв. Постановлениями Совета Министров СССР от 7 февраля 1984 г. и 15 января 1985 г.).

⁵ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ. URL: www.arctic-lit.com (дата обращения: 18.10.2017)

ного судоходства⁶. Разница в подходах относительно правового режима арктического судоходства вероятнее всего повлияет на отношения Арктических государств в последующие десятилетия. Следующий раздел настоящей статьи посвящён анализу правового статуса СМП и соответствующих положений Конвенции ООН по морскому праву.

Соответствующие положения международного права

СМП состоит из морских районов с различным правовым статусом. Большая его часть представляет собой районы, где действуют суверенитет или суверенные права Российской Федерации — внутренние морские пространства, территориальные моря или исключительная экономическая зона РФ (ИЭЗ), а также районы, считающиеся открытым морем. Когда пролив составляет часть открытого моря или ИЭЗ, то в этих водных пространствах действует принцип свободного судоходства. Большинство правовых споров возникает тогда, когда проливы являются частью территориального моря или при проведении прямых базовых линий они оказываются в составе внутренних вод прибрежного государства. Здесь понятие базовых линий имеет большое значение. Все морские зоны определяются исходя из базовых линий, установленных прибрежным государством.

Воды, располагающиеся на сухопутной стороне от базовой линии, определяются как внутренние воды. В своих внутренних водах государство имеет право на большую степень контроля по сравнению с другими акваториями. Международное право предусматривает, что внутренние воды полностью находятся под юрисдикцией прибрежного государства, его законодательной, административной, судебной и исполнительной власти [2, Lasserre F., Lalonde S., с. 32]. Основной предпосылкой для включения международных проливов в состав внутренних вод прибрежного государства был принцип прямых исходных линий. Статьей 5 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (UNCLOS) предусмотрено, что базовая линия — это низководная линия вдоль побережья, указанная на крупномасштабных картах, официально признанных прибрежным государством. Однако UNCLOS предусматривает, что «в местах, где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега или в непосредственной близости к нему цепь островов, для проведения исходной линии, от которой отмеряется ширина территориального моря, может применяться метод прямых исходных линий, соединяющих соответствующие точки» (Ст. 7)⁷.

Кроме того, морское право позволяет претендовать на право собственности на внутренние воды в силу исторических оснований, если страна сможет доказать, что в течение

⁶ См.: например, The US National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive NSPD-66 / HSPD-25, 9 January 2009, on Arctic Region Policy.

⁷ United Nations Convention on the Law of the Sea, Vol. 1833 U.N.T.S. 397 — цит. по рус. изд.

длительного периода времени эффективно осуществляла свои исключительные полномочия в отношении рассматриваемого морского района. СССР использовал это положение в специальных декретах Совета Министров СССР от 7 февраля 1984 г. и 15 января 1985 г., где утверждал, что Белое море, Чешская, Печёрская, Байдарацкая и Обская губы, Енисейский залив, а также проливы, разделяющие острова Новая Земля, Колгуев, Вайгач, Северная Земля, острова Анжу, Ляховские острова и ряд мелких островов с материком, а также проливы, отделяющие указанные острова, земли и архипелаги друг от друга, являются внутренними водами в силу исторических обстоятельств.⁸ Наиболее влиятельный российский эксперт в области морского права А.Н. Вылегжанин в значительной степени развивает идею об исторических претензиях на акватории СМП: «в юридическом смысле, достижения Российской Федерации в Арктике заключаются, прежде всего, в открытии и освоении многих арктических пространств, и право открытия <...> — достаточное основание для распространения суверенитета Российского государства на открытые пространства» [3, Vylegzhanin A., с. 121].

Однако существует ещё один критерий, позволяющий историческую оценку водных пространств — признание. Прибрежное государство должно доказать, что его суверенитет над этими пространствами был признан другими странами, особенно теми, которых это непосредственно касается. Как мы уже отмечали, заявления России, что проливы СМП — её исторические внутренние воды, наталкиваются на противоположную позицию США. В то же время ни одна другая страна не поддержала возражения США по поводу российского суверенитета над СМП [4, Rossi C., с. 505], поэтому вопрос остаётся открытым.

Но даже если рассматривать проливы СМП в качестве внутренних вод России, то следует учитывать важное ограничение, содержащееся в UNCLOS. Статья 8 (2) предусматривает, что «когда установление прямой исходной линии согласно методу, предусмотренному в статье 7, приводит к включению во внутренние воды районов, которые до того не рассматривались как таковые, в таких водах применяется право мирного прохода, предусмотренное в настоящей Конвенции». Относительно правового режима международных проливов, это означает, что Россия должна доказать, что эти проливы не использовались для международного судоходства до разграничения при помощи прямых исходных линий. И вот мы подошли к проблеме правового определения международных проливов.

⁸ Перечень географических координат точек, определяющих положение исходных линий для отсчета ширины территориальных вод, экономической зоны и континентального шельфа СССР у материкового побережья, и островов Северного Ледовитого океана, Балтийского и Черного морей (утв. Постановлениями Совета Министров СССР от 07 февраля 1984 г. и 15 января 1985 г.).

Проливы — естественные морские проходы, соединяющие части открытого моря, либо моря и океаны. Некоторые проливы, в силу их географического положения и важности для международного судоходства, подпадают под особый международно-правовой режим. UNCLOS не содержит официального определения международных проливов. Тем не менее, есть одно определение, выработанное юридической практикой. В 1949 г. Международный суд ООН принял решение по делу о проливе Корфу⁹, в котором изложены критерии определения пролива, используемые для международного судоходства. Два основных:

- 1) пролив должен соединять две части открытого моря (географическое требование);
- 2) и пролив должен фактически использоваться для международного судоходства (функциональное требование — объём перевозок имеет решающее значение).

Большинство экспертов считает, что как географический, так и функциональный критерий должны быть соблюдены для того, чтобы пролив был признан международным [2, Lasserre F., Lalonde S., с. 34]. Действительно, умышленное использование Судом союза «и» придаёт равный вес обоим критериям. Если применить их к Северному морскому пути, то будет очевидно, что его проливы отвечают географическим требованиям о соединении частей открытого моря или российской ИЭЗ, которые в этом контексте также можно рассматривать как открытое море.

Однако до сих пор продолжаются дебаты по функциональному критерию. Некоторые эксперты по правовым вопросам, в первую очередь из Соединённых Штатов, утверждают, что до тех пор, пока водоёмы потенциально могут использоваться для международного судоходства, функциональный критерий соблюден. Другие считают, что для того, чтобы признать пролив международным, он должен быть «востребованным маршрутом для международных морских перевозок», а также должен использоваться судами иностранных государств на протяжении длительного времени [5, Pharand D., с. 224]. Тогда возникает следующий вопрос: какой объём перевозок требуется? Например, существует мнение, что «достаточная востребованность определяется главным образом двумя факторами: числом судов, использующих пролив, и числом представленных государств флага. Обе эти цифры, как правило, должны достигать той же величины, что в деле канала Корфу. Так, Северный канал Корфу использовался в среднем 137 судами в месяц в течение двадцати одного месяца, и было представлено семь государств флага» [6, Pharand D., с. 107].

В любом случае применение функционального критерия к проливам СМП продемонстрировало бы, что до того, как советское правительство объявило некоторые из своих вод внутренними, они использовались для межнационального судоходства лишь несколько раз.

⁹ Corfu Channel Case, [1949] I.C.J. Reports, 4.

Даже в настоящее время международное судоходство по СМП насчитывает буквально несколько десятков транзитов (2014 — 24 судна, 2015 — 18, только 8 из них — под иностранными флагами). Поэтому обоснованным можно считать вывод о том, что в случае проливов СМП функциональный критерий не выполняется. Однако США придерживаются своей позиции и продолжают настаивать на том, что некоторые проливы могут быть открыты для международного судоходства и признаны международными.

В отличие от правового определения международного пролива, юридический режим судоходства через такие проливы установлен. В части III UNCLOS рассматриваются пять видов проливов, используемых для международного судоходства, каждый из которых имеет свой правовой режим:

1. Проливы, соединяющие одну часть открытого моря / ИЭЗ и другую часть открытого моря / ИЭЗ (статья 37 — регулируются правилами транзитного прохода);
2. Проливы, соединяющие часть открытого моря / ИЭЗ и территориальное море иностранного государства (статья 45 (1) (b) — регулируется правилами мирного прохода);
3. Проливы, соединяющие одну часть открытого моря / ИЭЗ и другую часть открытого моря / ИЭЗ, где пролив образуется островной территорией государства, граничащего с проливом и его континентальной частью, и если в сторону моря от острова существует столь же удобный с точки зрения навигации и гидрографии маршрут через открытое море / ИЭЗ. (статья 38 (1) и статьи 45 (1) (a) — не применяются правила мирного и транзитного прохода);
4. Проливы, полностью или частично регулируемые международными конвенциями (статья 35 (C)). UNCLOS не изменяет правового режима проливов, регулируемых более давними международными соглашениями, действующими в отношении определённых проливов. Примеры таких проливов: Дарданеллы и Босфор, балтийские проливы и пр.;
5. Проливы через архипелажные воды регулируются соответствующими правилами архипелажного прохода по морским коридорам (статья 53 (4)).

Большинство проливов Северного морского пути, в отношении которых США требуют статуса международных, можно отнести к первой категории, и, следовательно, их правовой режим можно связать с режимом транзитного прохода. Он применяется к проливам, соединяющим одну часть открытого моря / ИЭЗ и другую часть открытого моря / ИЭЗ и определяющимся в UNCLOS как проливы, где возможно осуществление свободы судоходства и прохода исключительно с целью непрерывного и быстрого транзита в обычном режиме. Для военных кораблей это означает, что подводные лодки могут свободно проходить через международные проливы погружёнными в воду, так как это их обычный режим работы. Транзитному проходу «нельзя препятствовать». UNCLOS предусматривает определённые ограничения транзитного прохода: все транзитные суда и воздушные суда должны действовать безотлагательно; воздерживаться от угрозы силой или от её применения против суверените-

та, территориальной целостности или политической независимости государств, граничащих с проливом; и воздерживаться от любой деятельности, за исключением деятельности, связанной с их нормальным режимом непрерывного и быстрого транзита (ст. 39 (1)).

Транзитный проход через международные проливы не может быть приостановлен прибрежным государством для каких-либо целей (статья 44). Государства, граничащие с международными проливами, могут устанавливать морские коридоры и предписывать схемы движения для содействия безопасности судоходства.

Возвращаясь к спору между Россией и США о правовом статусе проливов СМП, следует отметить, что проливы, заявленные Соединёнными Штатами как международные — Дмитрия Лаптева, Санникова и некоторые другие — соединяют части открытого моря или ИЭЗ России. Теоретически, если будет доказано, что они — международные проливы, к ним могут применяться нормы UNCLOS, касающиеся транзитного прохода. Однако следует помнить об одном важном вопросе: режим транзитного прохода был установлен только в UNCLOS, и возникает правовая проблема, если считать транзитный проход обычным правом. США ещё не ратифицировали Конвенцию по морскому праву, однако страна признает большинство положений UNCLOS в качестве норм обычного международного права. Очевидно, что США рассматривают режим транзитных проходов в качестве обычного права. Вопреки этому, канадские юристы считают, что эта норма, возможно, не имеет достаточной практики, чтобы претендовать на статус обычного права [7, Jia B., с. 127]. Стоит отметить, что на момент первого обмена дипломатическими нотами между СССР и США по вопросу о правовом режиме проливов СМП в 1960-х гг. Вашингтон утверждал, что проливы были предметом «права мирного прохода». И это неудивительно, ведь режим транзитного прохода был введён позже с появлением UNCLOS в 1982 г.

США могут привести аргумент о том, что свобода судоходства существовала в проливах СМП до 1984 г., когда СССР включал их во внутренние воды. Однако возникает другой вопрос: может ли государство, которое не является участником Конвенции (США), требовать исполнения положения, введённого этим документом (режим транзитного прохода введён UNCLOS), ретроспективно к ситуации, ещё до того, как положение начало действовать (UNCLOS вступила в силу в 1994 г.) и вряд ли сможет превратиться в норму обычного права в течение короткого периода времени? Автор статьи считает, что это не может быть сделано абсолютно законно. Аргументация США предельно очевидна: будучи сторонником свободы судоходства в Мировом океане, государство стремится обеспечить более широкие возможности для своих военно-морских сил. В этом контексте транзитный проход через проливы

является более благоприятным для иностранных судов, чем режим мирного прохода. Однако с точки зрения права и логики, было бы более уместно, чтобы США в своих требованиях ссылались на мирный проход.

Режим мирного, а не транзитного прохода означает меньшую свободу для судов и большую степень суверенитета прибрежного государства. Понятие мирного прохода, как правило, связано с территориальным морем, но также относится к определённым типам проливов — статьи 45 (1) (В) и 38 (1). По сравнению с транзитным проходом, степень, с которой прибрежное государство может вмешиваться в судоходство иностранного судна в режиме мирного прохода, значительно выше. Всё это наглядно представлено в виде перечня законов и правил, которые прибрежное государство может применять в отношении обоих режимов: в режиме мирного прохода этот список вдвое больше, чем в режиме транзита. Более того, мирный проход не столь благоприятен и для военно-морских сил иностранных государств. Например, подводные лодки, проходящие через международные проливы в режиме мирного прохода, должны перемещаться по поверхности и показывать свой флаг (статья 20). Существует важное различие мирного прохода через международные проливы и мирного прохода через территориальное море — нельзя приостановить мирный проход через проливы (ст. 45).

В любом случае сегодня действующее законодательство России рассматривает СМП в качестве национального морского транспортного маршрута. По мнению России, СМП состоит из вод с разным правовым статусом, в каждой из морских зон, кроме открытого моря, — территориальных или внутренних вод, ИЭЗ или сопредельной зоны — где Россия в качестве прибрежного государства осуществляет суверенитет или юрисдикцию. Даже в ИЭЗ Россия обладает специальными полномочиями в соответствии со ст. 234 UNCLOS в области законодательства по предотвращению загрязнения моря. Всё это позволяет России рассматривать СМП в качестве единого комплекса вод с национальным статусом. Целостность маршрута для правового режима подтверждается аргументом России о том, что судоходство в любых частях СМП, которые составляют открытое море, и в которых применяется свобода судоходства, невозможно для иностранного судна без входа в территориальное море и внутренние воды России. Проливы, которые США считают международными, включены во внутренние воды России. На всём Северном морском пути действуют специальные национальные правила судоходства. Одно из важнейших правил заключается в том, что иностранное судно,

желающее пройти через СМП, должно подать заявление в российские органы власти о специальном допуске за 15 дней до судоходства¹⁰.



Рисунок 1. Северный морской путь.

Основным аргументом расширения суверенитета России над водами СМП является то, что на этом маршруте очень суровые климатические и ледовые условия. Россия утверждает, что обязанность прибрежных государств — обеспечить безопасность мореплавания и предотвратить возможные экологические угрозы в связи с разного рода происшествиями на море: разливами нефти, столкновениями судов и т. д. Для управления судоходством и обеспечения судов гидрографической, ледокольной и другой поддержкой прибрежное государство должно получить всю необходимую информацию о проходившем судне. В случае невыполнения судном существующих требований, создающего угрозу безопасности судоходства, Россия может не позволить этому судну пройти через СМП. Хотя на практике случаев отказа иностранным судам в переходе через СМП почти не было. А. Вылегжанин считает, что «основные географические, климатические, политические и правовые характеристики морских акваторий Северного Ледовитого океана заключаются в том, что даже в условиях таяния льдов неарктические государства могут свободно выполнять судоходство, рыболовство и другие виды хозяйственной деятельности в таких крайне тяжёлых полярных областях исключительно с согласия соответствующего Арктического прибрежного государства, опираясь на его береговую инфраструктуру, коммуникационные технологии, возможности реагирования

¹⁰ Правила судоходства в акватории Северного морского пути, утвержденные приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 17 января 2013 года. URL: <http://www.arctic-lio.com> (дата обращения: 18.10.2017).

на чрезвычайные ситуации, поиска и спасения людей и грузов, устранения последствий загрязнения морской среды и т. д.» [8, Vylegzhanin A., с. 6].

Действительно, навигация в акватории СМП в большую часть года вряд ли возможна без поддержки прибрежного государства. Иностранные суда могут рассчитывать на местные ледоколы, прогноз ледовых условий и другие формы помощи. Некоторые утверждают [7, Jia B., с. 129], что в таком случае проливы больше не могут рассматриваться как естественные проливы, и ссылаются на дело 1951 г. об англо-норвежском рыболовецком споре о статусе Индрелеи (Indreleja). Норвегия использовала прямые базовые линии для измерения своего территориального моря, заявив, что морское пространство в сторону суши от этих прямых линий является частью её внутренних вод. Великобритания выступила против. Международный Суд поддержал позицию Норвегии, заявив, что «Индрелея не является проливом, а скорее навигационным маршрутом, который существует благодаря содействию судоходству, предоставляемому Норвегией», и имеет статус внутренних вод Норвегии¹¹. Таким образом, следуя логике этого решения, если существует определённая степень зависимости судоходства от поддержки прибрежного государства, то он может рассматриваться вовсе не как естественный географический пролив, а как некий искусственно поддерживаемый маршрут, который может использоваться иностранными судами только при условии помощи прибрежного государства. Таким образом, к таким маршрутам нельзя применять международные правила транзитного прохода. В случае арктических маршрутов возникает вопрос, может ли прибрежное государство использовать этот аргумент, если помощь оказывается не этим государством или вообще не нужна, например, в случае использования иностранного ледокола или судна арктического класса.

Похожий случай Северо-Западного прохода

Соединённые Штаты и Канада также давно спорят о правовом статусе вод Северо-Западного пролива (СЗП) между проливом Дэвиса, заливом Баффина и морем Бофорта. СЗП определяется как сочетание судоходных путей, соединяющих Атлантический океан с Тихим океаном через североамериканские арктические водные пути. СЗП может функционировать в качестве альтернативы Суэцкому каналу и Панамскому каналу. Его использование может сократить расстояние между Северо-Западной Европой и Азией до 30%, а между Восточным побережьем США и Восточной Азией до 20% [9, Hansen C., Gronsedt P., Graversen C., Hen-

¹¹ Anglo-Norwegian Fisheries Case, 1951 I.C.J. 8 (Order of Jan. 10). URL: http://www.worldcourts.com/icj/eng/decisions/1951.01.10_fisheries.htm (дата обращения: 16.10.2017)

driksen С., с. 14]. Как и СМП, это не конкретный маршрут, а сочетание нескольких маршрутов из множества различных проливов и водных путей.

Как и в случае с СМП, в конце 1960-х гг. произошёл инцидент с американским судном «Manhattan», прошедшим из моря Бофорта через Северо-Западный проход в пролив Дэвиса. Правительство Канады восприняло эту навигацию в качестве прямой угрозы для канадского суверенитета в Арктике, т.к. США не получали официального разрешения от Канадских властей на судоходство в этом районе [10, Rothwell D., с. 338]. На тот момент не было никаких официальных утверждений относительно канадского суверенитета над акваторией СЗП и окружающими архипелагами. Всё это вынудило канадского премьер-министра Трудо сделать следующее заявление: «Район к северу от Канады, включая острова и воды между островами и районами за их пределами, рассматривается как наш собственный, и нет никакого сомнения у нынешнего правительства, как и не было у предыдущих правительств Канады, что это национальная территория».¹²

После второй навигации судна «Manhattan» через СЗП канадское правительство приняло Закон о предотвращении загрязнения арктических вод, который расширил канадскую юрисдикцию более чем на 100 морских миль от низководного знака, с тем чтобы обеспечить экологические стандарты на судах, проходящих через арктические воды Канады. Главный аргумент в пользу такого действия — охрана окружающей среды в Арктике. Соединённые Штаты решительно выступили против таких мер со стороны Канады. Как и в случае с СМП, США настаивали на том, что СЗП — это водные пространства, к которым применяется свобода судоходства [10, Rothwell D., с. 340–341].

После инцидентов с судном «Manhattan» Канада продолжала укреплять свой суверенитет над акваторией СЗП. В 1973 г. Канада хотела признать канадский арктический архипелаг «внутренними водам Канады» на исторической основе, хотя они не были объявлены таковыми ни в одном договоре, ни в каком законодательном акте».¹³ Позже, в 1986 г., после ещё одного инцидента с американским ледоколом «Polar Sea», который снова прошёл СЗП без разрешения Канады, претензии Канады были официально подтверждены правительственным актом, устанавливающим прямые исходные линии вокруг Канадского Арктического архипелага. Так эта территория стала официально внутренними водами Канады, над которыми государство обладает полным суверенитетом и юрисдикцией. Соединённые Штаты

¹² Canada, House of Commons, Debates, Vol. 8, at 8720 (May 15, 1969).

¹³ Canadian Practice in International Law during 1973 as Reflected Mainly in Public — Correspondence and Statements of the Department of External Affairs, 12 CAN. Y.B. INT'L L.272, 279 (comp. Edward G. Lee 1974).

выразили «сожаление» по поводу решения правительства Канады и официально возразили против этих действий в письменной форме [10, Rothwell D., с. 345].

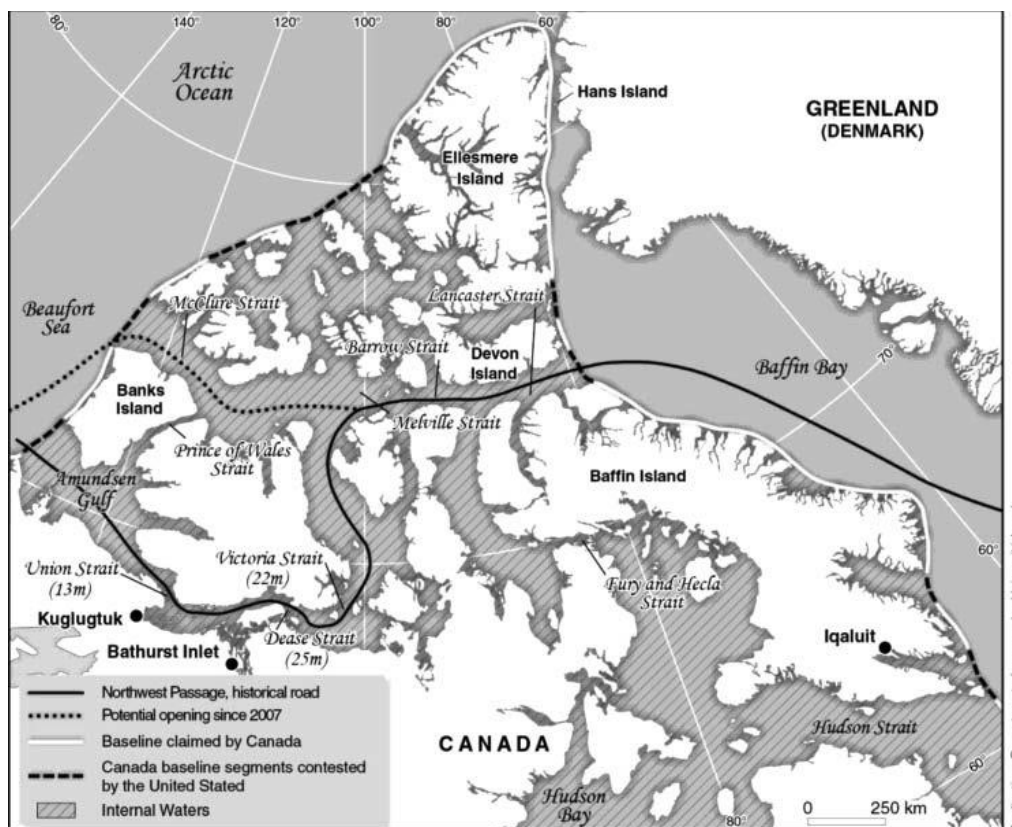


Рисунок 2. Северо-Западный проход.

При рассмотрении вопроса о том, является ли Северо-Западный проход международным проливом, в отношении которого существует право судоходства, применяются те же положения международного права, что и в случае СМП, о котором говорилось ранее. Ключевым моментом здесь также является проверка соответствия СМП функциональному критерию для определения международных проливов. И, как и в случае с СМП, было бы несправедливо утверждать, что СЗП может удовлетворять функциональным требованиям из-за низкого числа зарегистрированных транзитов. Общее количество проходов за всю историю СЗП составляет всего 236 (конец 2015 г.). Рекордное количество (30) судов прошло через Северо-Западный проход в 2012 г.¹⁴ Очевидно, что этого недостаточно, чтобы соответствовать функциональному критерию, установленному Международным Судом ООН.

История противостояния между Канадой и США, однако, развивается дольше, чем российско-американские противоречия. Пытаясь разрешить разногласия между Канадой и США, страны подписали Соглашение о сотрудничестве в Арктике (Arctic Cooperation Agree-

¹⁴ Headland R. K. Transits of the northwest passage to end of the 2015 navigation season Atlantic ocean ↔ Arctic ocean ↔ Pacific ocean / R. K. Headland, University of Cambridge. URL: <http://www.americanpolar.org/wp-content/uploads/2015/10/NWP-2015.pdf> (дата обращения: 16.10.2017)

ment).¹⁵ Соглашение оговаривает условия сотрудничества между правительствами двух стран в координации исследований в арктической морской среде во время ледокольных путешествий и в содействии безопасному, эффективному ледокольному судоходству с арктических берегов. В соглашении содержится важное положение о том, что судоходство ледоколов Соединённых Штатов во внутренних водах Канады будет осуществляться с согласия Канады.

Однако это Соглашение касается только судоходства ледоколов, оставляя в стороне все остальные вопросы коммерческого судоходства. Кроме того, Соглашение не повлияло на позиции обеих стран по правовому статусу СЗП. Обе страны высказали свои мнения, а именно: США — о том, что СЗП является международным проливом и что к нему должен применяться режим транзитного прохода; Канада — о том, что СЗП представляет собой исторические внутренние воды Канады, над которыми она осуществляет полный суверенитет, и что судоходство иностранных судов должно осуществляться с её разрешения.

Заключение

Споры между Россией и Соединёнными Штатами Америки по поводу Северного морского пути, а также между США и Канадой по поводу Северо-Западного прохода продолжают уже более пятидесяти лет. Они послужили причиной важных вопросов относительно территориального суверенитета и национальной безопасности с одной стороны и свободного судоходства — с другой. Важнейшим моментом является правовой статус проливов СМП и СЗП. Противоборствующие стороны полагаются на различные правовые аргументы, которые появились вместе с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. и определёнными пробелами в видении того, как определить международный статус проливов. Тем не менее, по мнению автора, Россия и Канада имеют более сильные позиции, так как оба пути, особенно СМП, по-прежнему используются главным образом в качестве внутренних транспортных артерий и служат национальным целям, а также имеют низкое количество международных проходов. Всё это не противоречит утверждению о том, что эти маршруты отвечают функциональному критерию внутригосударственных проливов, разработанному в юридической практике. Более того, даже когда иностранное судно проходит через эти арктические маршруты, оно сильно зависит от поддержки, предоставляемой прибрежными государствами, — гидрографической, ледокольной, метеорологической и др. Зависимость маршрутов от поддержки прибрежных государств позволяет провести аналогию с делом Индрелеи (Indreleja), когда Международный Суд признал этот маршрут внутренними водами Норвегии.

¹⁵ Agreement on Arctic Cooperation, Jan. 11, 1988, U.S.-Can., reprinted in 28 I.L.M. 142 (1989).

В любом случае пока Северный морской путь и Северо-Западный проход не вовлечены в крупномасштабное международное судоходство из-за суровых климатических и ледовых условий и отсутствия развитой инфраструктуры, дебаты по их правовому статусу носят теоретико-практический характер и не имеют практических последствий. Однако климат стремительно меняется и лёд в Арктике тает, а навигация становится дольше. На этом фоне российские власти планируют увеличивать возможности Северного морского пути как международного морского маршрута, соединяющего страны Азии с Европой.^{16,17,18} Рост международного судоходства через СМП означал бы новые аргументы для США за то, чтобы признать проливы СМП международными. Это также означает, что всем странам и сторонам, заинтересованным в использовании Северного морского пути, необходимо будет достичь договорённостей об условиях судоходства в его акваториях, которые, с одной стороны, были бы в интересах свободного и беспрепятственного прохода иностранных торговых судов под флагом и, с другой стороны, должным образом учитывали бы суверенитет и национальную безопасность России.

Литература

1. Humpert M., Raspotnik A. The Future of Arctic Shipping. The Arctic Institute, Washington, 2007, 20 p.
2. Lasserre F. and Lalonde S. The Position of the United States on the Northwest Passage: Is the Fear of Creating a Precedent Warranted? // *Ocean Development and International Law*, 2013, Vol. 44, pp. 28–72.
3. Международно-правовые основы недропользования: учеб. пособие / Буник И.В., Вылегжанин А.Н., Вылегжанина Е.Е. и др.; отв. ред. Вылегжанин А.Н.; Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. М.: «Норма», 2007. 527 с.
4. Rossi C.R. The Northern Sea Route and the Seaward Extension of *Utī Possidetis (Juris)* // *Nordic Journal of International Law*, 2014, Vol. 83, pp. 476–508.
5. Pharand D. The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit // *Ocean Development and International Law*, 2007, Vol. 38, pp. 3–69.
6. Pharand D. *The Northwest Passage in International Law*, Cambridge etc.: Cambridge univ. press, 1988, 288 p.
7. Jia B.B. The Northwest Passage: An Artificial Waterway Subject to a Bilateral Treaty Regime? // *Ocean Development and International Law*, 2013, Vol. 44, pp. 123–144.
8. Вылегжанин А.Н. Введение // *Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане: матер. Междунар. науч. симпоз. (Москва. 4 сент. 2012 г., РСМД) под ред. А.С. Иванова. М., 2012. С. 4–8.*
9. Hansen C., Gronstedt P., Graversen C., Hendriksen C. Arctic Shipping – Commercial Opportunities and Challenges / Carsten Ørts Hansen, The Arctic Institute, 2016, 94 p. URL: <https://services-web->

¹⁶ The Northern Sea Route For Russia And The World. URL: <http://valdaiclub.com/a/highlights/the-arctic-20-years-later/> (дата обращения: 18.10.2017)

¹⁷ These are the new Barents priorities. URL: <http://barentsobserver.com/en/politics/2015/10/these-are-new-barents-priorities-16-10> (дата обращения: 18.10.2017)

¹⁸ China to get better terms on Northern Sea Route. URL: <http://barentsobserver.com/en/arctic/2014/05/china-get-better-terms-northern-sea-route-21-05> (дата обращения: 18.10.2017)

dav.cbs.dk/doc/CBS.dk/Arctic%20Shipping%20%20Commercial%20Opportunities%20and%20Challenges.pdf (дата обращения: 18.10.2017).

10. Rothwell D.R. The Canadian-U.S. Northwest Passage Dispute: A Reassessment // *Cornell International Law Journal*, Vol. 26, Iss. 2, pp. 331–372. URL: <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1309&context=cilj> (дата обращения: 18.10.2017).

References

1. Humpert M., Raspotnik A. *The Future of Arctic Shipping*, The Arctic Institute, Washington, 2007, 20 p.
2. Lasserre F. and Lalonde S. The Position of the United States on the Northwest Passage: Is the Fear of Creating a Precedent Warranted? *Ocean Development and International Law*, 2013, Vol. 44, pp. 28–72.
3. *Mezhdunarodno-pravovye osnovy nedropol'zovaniya: ucheb. Posobie* [Features of the Legal Regime of Subsoil Use in the Arctic. International Legal Fundamental Principles of the Subsoil Use: Manual] / Bunik I.V., Vylegzhanin A.N., Vylegzhanina E.E. i dr.; otv. red. Vylegzhanin A.N.; Mosk. gos. in-t mezhdunar. otnoshenii (un-t) MID Rossii. M.: «Norma», 2007, 527 p. [in Russian]
4. Rossi C.R. The Northern Sea Route and the Seaward Extension of *Uti Possidetis* (Juris), *Nordic Journal of International Law*, 2014, Vol. 83, pp. 476–508.
5. Pharand D. The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit, *Ocean Development and International Law*, 2007, Vol. 38, pp. 3–69.
6. Pharand D. *The Northwest Passage in International Law*, Cambridge etc.: Cambridge univ. press, 1988, 288 p.
7. Jia B.B. The Northwest Passage: An Artificial Waterway Subject to a Bilateral Treaty Regime? *Ocean Development and International Law*, 2013, Vol. 44, pp. 123–144.
8. Vylegzhanin A.N. Vvedenie. [Introduction] *Mezhdunarodnoe sotrudnichestvo v oblasti okhrany okruzhayushchei sredy, sokhraneniya i ratsional'nogo upravleniya biologicheskimi resursami v Severnom Ledovitom okeane: mater. Mezhdunar. nauch. simpoz.* (Moskva. 4 sent. 2012 g., RSMD) pod red. A.S. Ivanova. M., 2012, pp. 4–8. [in Russian]
9. Hansen C., Gronstedt P., Graversen C., Hendriksen C. *Arctic Shipping – Commercial Opportunities and Challenges* / Carsten Ørts Hansen, The Arctic Institute, 2016, 94 p. URL: <https://services-dav.cbs.dk/doc/CBS.dk/Arctic%20Shipping%20%20Commercial%20Opportunities%20and%20Challenges.pdf> (дата обращения: 18.10.2017).
10. Rothwell D.R. The Canadian-U.S. Northwest Passage Dispute: A Reassessment, *Cornell International Law Journal*, Vol. 26, Iss. 2, pp. 331–372. URL: <http://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1309&context=cilj> (дата обращения: 18.10.2017).