

**ПОЧЕМУ КАНАДА И РОССИЯ ДОЛЖНЫ ОБЪЕДИНИТЬ УСИЛИЯ
В ПРОТИВОСТОЯНИИ США ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ
СВОИХ АРКТИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ ***

В статье освещаются наиболее важные вопросы, касающиеся проблемы определения статуса внутренних вод, а также дается исчерпывающее обоснование позиции в отношении объединения усилий Канады и России для достижения своих арктических интересов.

Ключевые слова: Арктика, климатические изменения, демаркация, Северный Морской путь, Северо-Западный проход, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., внутренние воды, международный пролив.

В отличие от Антарктики – континента, окруженного океанами, Арктика – океан, окруженный континентами. Большая часть побережья Северного Ледовитого океана принадлежит двум крупнейшим в мире странам – России и Канаде – каждой из которых также принадлежит территория по обе стороны от ряда оспариваемых и становящихся все более свободными ото льда арктических проливов.

Канада считает Северо-Западный проход своими внутренними водами. Россия занимает ту же позицию в отношении Северного Морского пути. Обе страны признают, что истончение и таяние морского льда в Арктике создают угрозу для экологии и безопасности, но в то же время открывают экономические перспективы в виде возрастающего судоходства и доступа к природным ресурсам. Оба государства придерживаются мнения, что их законы обеспечивают лучшую основу для защиты и развития своего северного побережья. И оба столкнулись с единственным, общим источником оппозиции их требованиям, а именно с США. Исходя из всего этого, напрашивается вопрос: почему Россия и Канада не укрепили свои

позиции признанием правового положения друг друга?

Северо-Западный проход состоит из целого ряда различных возможных путей между более чем 19 000 островов арктического архипелага Канады. Сами острова бесспорно принадлежали Канаде, с тех пор как Великобритания передала в 1880 году права собственности на них, когда присутствие почти непроницаемого морского льда означало, что вопрос собственности и контроля над водой никогда не обсуждался – до приобретения США мощных ледоколов и существенного таяния морского льда позднее, вследствие изменения климата.

Канада придерживается мнения, что Северо-Западный проход является ее внутренними водами, где применяются законы внутреннего законодательства. Внутренние воды не являются территориальными, и нет никакой нормы в международном праве, разрешающей доступ к ним без позволения прибрежного государства. Внутренние воды возникают в заливах или вдоль фрагментированных береговых линий путем долгосрочного согласия других стран и/или установления «прямых базисных линий» между мысами в соответствии с решением Между-

* Перевод подготовлен д-ром филол. наук С. Г. Проскуриным, студентами юридического факультета Новосибирского государственного университета А. Н. Беляевой и П. А. Чернышовой.

народного суда (МС) в 1951 г. по делу Англо-Норвежского рыболовства. США настаивают на том, что Северо-Западный проход является «международным проливом», в соответствии с критериями, установленными Международным Судом в 1949 году по делу о проливе Корфу, а именно, что «его географическое положение [соединяет] две части открытых морей и тот факт, [что он], используется для международного судоходства». Иностранные суда, проплывающие через международный пролив, обязательно проходят в 12 морских милях от одного или более прибрежных государств, и вместо права на «мирный проход» через территориальные воды пользуются расширенными правами «транзитного прохода». Это дает им право проходить через пролив без разрешения прибрежного государства, также освобождая их от других ограничений. Например, иностранные подводные лодки могут проплывать через международный пролив в погруженном состоянии, чего они не могут сделать в территориальных водах.

В двух случаях США отправили надводные суда через Северо-Западный проход, не получив согласия Канады: «Манхеттен», американский супертанкер с ледовыми подкреплениями, в 1969 году; и «Полярное море», ледокол береговой охраны, в 1985 году. Большинство канадских специалистов утверждают, что этих двух проходов недостаточно для выполнения критерия, используемого для международного судоходства. На что американские аналитики отвечают, что Международный суд не уточнил такого достаточного предела – а некоторые из них даже утверждают, что достаточно и предполагаемого использования.

Позиция США получила некоторую поддержку со стороны Европейской комиссии, которая в 1985 году присоединилась к государственному департаменту, протестуя против установления Канадой «прямых базисных линий» вокруг арктических островов. Тем не менее, в центре внимания европейских возражений была необычная длина некоторых базисных линий, а не установление базисных линий как таковых или позиция Канады по внутренним водам в частности. Вопреки распространенному предположению, ни одна страна, кроме США, никогда так явно не возражала против требований Канады относительно внутренних вод.

Этот спор не создавал проблемы для США и Канады с 1988 года, когда две страны заключили соглашение о сотрудничестве в Арктике. В соглашении США «обещают, что вся навигация американских ледоколов в водах, которые, как утверждает Канада, были внутренними, будет предпринята с согласия правительства Канады». В свою очередь, Канада обещает давать согласие, когда это требуется. Обе страны также согласны с тем, что «ничто в настоящем Соглашении, [...], никакая деятельность в его рамках не влияет на соответствующие позиции правительства Соединенных Штатов и Канады по морскому праву в тех или иных морских зонах [...]». Другими словами, договор, по существу, представляет собой соглашение оставаться при своем мнении.

Соглашение о сотрудничестве в Арктике было разработано для контроля над спором о Северо-Западном проходе на неопределенное время, так как судоходство круглый год было ограничено для тяжелых ледоколов из-за плотного слоя многолетних морских льдов. Но изменение климата, которое в Арктике проходит быстрее, чем где-либо еще на Земле, быстро заставляет лед истончаться и отступать. В течение четырех из последних пяти летних периодов Северо-Западный проход был свободен ото льда в начале сентября и открыт для всех судов (не только ледоколов). Восемнадцать судов проплыли через него в 2009–2010 гг., 22 – в 2011 году.

Представляется, что в Арктике может произойти полное таяние льда в конце сезона в течение ближайших пяти с лишним лет, и соответственно произойдет окончательная утрата основного препятствия для судоходства – многолетнего льда. Вскоре Северо-Западный проход может стать похожим на залив Святого Лаврентия и Балтийское море, где суда с ледовыми подкреплениями и сопровождаемые ледоколами конвои могут следовать безопасно в течение всего года.

Другое коренное изменение касается отношения США к безопасности. После 11 сентября Вашингтон обеспокоен возможностью использования террористами Северо-Западного прохода для проникновения в Северную Америку, или странами третьего мира для транспортировки оружия массового уничтожения через длинное, в основном неохраемое побережье. Эти проблемы вероятно, лучше всего решать за счет уго-

ловных, таможенных и иммиграционных законов прибрежного государства, особенно когда рассматриваемое государство – близкий военный и экономический союзник, а не за счет намного более слабых полномочий, доступных в международном проливе в соответствии с международным правом.

ВМС США, однако, обеспокоены тем, что признание требований Канады может создать прецедент для других водных путей, таких как Ормузский пролив, международно-правовой статус которого оспаривается. Все же присутствие морского льда и малое количество несогласованных иностранных проходов позволяют законно отличать Северо-Западный проход от всех других потенциальных или существующих международных проливов, не считая российских арктических проливов, которые являются частью Северного Морского пути.

Северный Морской путь простирается вдоль верхней части России от Атлантики до Тихого океана, и также вследствие изменения климата бывает свободен ото льда. Тридцать два судна пересекли его воды летом прошлого года – большинство из них транспортировали природные ресурсы из портов России на азиатские рынки. Южнокорейские верфи строят десятки грузовых судов с ледовыми укреплениями, которые скоро сделают навигацию возможной не только в летние месяцы, в то время как российское правительство строит новые ледоколы, чтобы сопровождать конвои судов.

Правительство России намерено превратить Северный Морской путь в коммерчески жизнеспособную альтернативу Малаккскому проливу и Суэцкому каналу. В сентябре 2011 года премьер-министр Путин сказал: «Кратчайший путь между крупнейшими рынками Европы и Азиатско-Тихоокеанским регионом проходит через Арктику. Этот маршрут почти на треть короче, чем традиционный южный. Я хочу подчеркнуть важность Северного Морского пути как международной транспортной артерии, которая будет конкурировать с традиционными торговыми путями в платах за услуги, безопасности и качестве. Государства и частные компании, которые выбирают арктические торговые маршруты, несомненно, будут получать экономическую выгоду».

Здесь, несомненно, существуют значительные разногласия по следующему вопро-

су: США оспаривают заявление России о том, что часть Северного Морского пути, а именно пролив Вилькицкого, пролив Шокальского, пролив Дмитрия Лаптева, пролив Санникова – составляет внутренние воды. Знаменательно, что ни одна другая страна не приняла участия в споре, который начался в 1963 г., когда ледокол береговой охраны США «Северный ветер» исследовал море Лаптевых; следующим летом военный корабль США «Остров Бертона» проделал то же самое в Восточно-Сибирском море. Эти экспедиции вынудили советское правительство послать «памятную записку» посольству США в Москве, ясно давая понять свою позицию о том, что проливы являются внутренними водами. США ответили утверждением, что фактически это международные проливы.

Затем, летом 1965 г., ледокол береговой охраны «Северный ветер» приблизился к проливу Вилькицкого с запада. Советский Союз оказал сильное дипломатическое давление – давление, которое, согласно представителю одного из департаментов правительства США, вылилось в угрозу «идти до конца», если американское судно войдет в пролив. Правительство США ответило тем, что приказало «Северному ветру» повернуть назад. Подобный инцидент произошел и в 1967 г., когда ледоколы береговой охраны США «Эдисто» и «Восточный ветер» отступили назад после предупреждения СССР.

Открытие Северного Морского пути для международного судоходства началось более двух декад спустя, когда в 1987 г. советский реформатор, Генеральный Секретарь Михаил Горбачев сказал: «Через Арктику проходит кратчайший морской путь, из Европы в Дальний Восток, в Тихий океан. Я полагаю, что по мере того как происходит нормализация международных отношений, мы могли бы открыть Северный Морской путь для иностранных судов в сопровождении нашего ледокола».

В сентябре 2009 г., когда труднопроходимый многовековой лед исчез с российского берега, два германских контейнерных судна успешно совершили плавание через Северный Морской путь с востока на запад, начав путешествие в Услане, Южная Корея, и закончив в Роттердаме, Нидерланды.

В ноябре 2010 г. «Норильский Никель», крупнейшая российская горно-металлурги-

ческая компания, сообщила, что одно из их судов завершило плавание из Мурманска в Шанхай и обратно. Это плавание заняло 41 день и составило 18 218 км; для сравнения: если бы оно было совершено через Суэцкий канал, дорога заняла бы 84 дня и составила бы 38, 785 км. В августе 2011 г. «Владимир Тихонов», супертанкер длиной 280 м, перевозивший конденсат природного газа из Мурманска в порт Маптапхута, Тайланд, стал самым большим судном, проходившим через Северный Морской путь. Это стало возможным благодаря тому, что природные условия (отсутствие льда) сейчас позволяют судам плавать к северу от Новосибирских островов, обходя таким образом мелководье между островами и материком.

Тем не менее можно с уверенностью утверждать, что попытки поддержать использование Северного Морского пути иностранными судами никогда не означали, что СССР или Россия полагали, что водный путь должен быть открыт для неограниченного прохода.

Сходства между Северо-Западным проходом и Северным Морским путем простираются за пределы общей позиции России и Канады, которые утверждают, что их арктические проливы составляют внутренние воды. В 1982 г. советские и канадские дипломаты сотрудничали в переговорах по поводу 234 статьи Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которая закрепляет за прибрежными государствами право осуществлять повышенные регулятивные полномочия над судоходством в районах, покрытых льдом, с целью предотвращения, снижения и контроля за загрязнением морей – закрепленные в том числе и в положениях, касающихся дизайна кораблей, практики построения и навигации – на расстоянии до 200 морских миль от берега. Ст. 234 узаконила таким образом Канадский Акт о предотвращении загрязнения арктических вод 1970 г., который позднее обеспечил модель советского регулирования Северного Морского пути в 1990 г.

В 1985 г. обе страны – Канада и СССР – установили «прямые базисные линии». Канадские линии соединяют внешние мысы Канадского Арктического Архипелага. Советские линии соединяют группы островов Новая Земля, Северная Земля и Новосибирские Острова с материком. Международный Суд ООН поддержал закон-

ность «прямых базисных линий» вдоль фрагментарных береговых линий и крайних островов в деле об Англо-Норвежском рыболовстве 1951 г. Таким образом, основываясь на юридической силе данного решения, равно как и на международном обычном праве и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., морские территории, находящиеся в рамках «прямых базисных линий», сегодня составляют внутренние воды прибрежного государства.

Также в 1985 г. США отправили ледокол береговой охраны «Полярное море» через Северо-Западный проход, что заставило Евгения Позднякова, пресс-атташе советского посольства в Оттаве, публично выразить поддержку канадской позиции: «Не имеет значения, Северо-Западный ли это проход или Северо-Восточный. Наша позиция основывается на положениях международного права. Воды, которые окружают острова, принадлежащие государству, являются внутренними водами данного государства».

Тем не менее не существует подтверждений предшествующим или последующим заявлениям в поддержку канадской позиции со стороны СССР или России, нет подобного рода заявлений и со стороны Канады – что выглядит странно, учитывая сходство их правовых позиций. Самым логичным объяснением данному любопытному обстоятельству может быть политическая обстановка: Канада и СССР были по разные стороны баррикад во время холодной войны. Американское же сопротивление канадской позиции всегда базировалось на широких стратегических основаниях, а именно осознаваемой необходимостью в максимальных навигационных правах по всему миру. Кроме того, Канаде было бы достаточно сложно занимать независимую позицию в отношении Северо-Западного прохода, учитывая тот факт, что обеспечение канадской и американской безопасности связано с НАТО, Командованием воздушно-космической обороны Северной Америки и Международной системой обмена информацией. Поэтому занятие позиции СССР в споре о Северном Морском пути было бы неразумно.

Что касается практически полного молчания СССР по вопросу Северо-Западного прохода, то можно утверждать, что совет-

ское правительство решило не нарушать деликатного баланса, при котором Канада и США договорились оставаться при своем мнении по данному вопросу. (Если бы Москва выступила с публичным заявлением в поддержку канадской позиции, Вашингтон мог бы заключить, что независимая позиция Оттавы больше неприемлема.) Альтернативное или дополнительное объяснение состоит в том, что Москва не предполагала, что какое-нибудь иностранное государство фактически бросит вызов ее позиции, открыто совершив мореплавание через Северный Морской путь. Риск разжечь ядерный конфликт был бы слишком велик, и единственными судами США, способными на подобное плавание, были ледоколы вооруженной береговой охраны, которые не были бы равны по силам Северному Флоту.

Сейчас, когда холодная война завершилась, а льды начали таять, забота об окружающей среде и экономические возможности стали доминировать в арктической политике. В связи с вступлением России в ВТО сотрудничество должно заменить конфликты в качестве преобладающей парадигмы на Севере.

В ноябре 2007 г. канадский премьер-министр Стефен Харпер и тогдашний премьер-министр России Виктор Зубков выпустили совместное заявление по поводу канадско-российского экономического сотрудничества. В январе 2010 г., согласно Викиликс, Стефен Харпер сообщил Генеральному секретарю НАТО Андерсу Фогу Расмуссену, что союз не играет никакой роли в Арктике, потому что «нет вероятности, что арктические государства начнут воевать». Харпер также заявил, что «у Канады сложились хорошие рабочие отношения с Россией в отношении Арктики, и присутствие НАТО может привести к обратной вспышке обострения напряженности».

В сентябре 2010 г. Владимир Путин заявил на конференции в Москве: «Широко известно, что если ты один, ты не сможешь выжить в Арктике. Сама природа в данном случае требует, чтобы люди, нации и государства помогали друг другу». Заявлению Путина предшествовало подписание российскими и норвежскими министрами иностранных дел договора о разграничении границ в Баренцевом море, где до этого две страны имели спорную территорию морского дна, длиной 175 000 кв. км, богатую неф-

тью и газом. В мае 2011 г. Россия, Канада, США, Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия и Исландия подписали многосторонний договор о поисково-спасательной деятельности – первый правовой документ, заключенный в рамках Арктического Совета.

Все это имеет последствия как для Северного Морского Пути, так и для Северо-Западного Прохода. В феврале 2009 г. Алан Кессел, директор правового Департамента Министерства иностранных дел и международной торговли Канады, встретился со своим российским коллегой Романом Колодкиным в Москве. Согласно резюме России, подведенному по итогам встречи: «Обе стороны подчеркнули высокий уровень схожести их правовых позиций по вопросу международного судоходства в Северо-Западном проходе (Канада) и в Северном Морском пути (Россия) – существующие ограничения, применяемые к данным территориям, необходимы для сохранения хрупкой морской окружающей среды и согласуются с теми правами, которые Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. передает прибрежным государствам в районах, покрытых льдом. Обе стороны согласились проводить более детальные консультации по данному вопросу, включая вопрос о праве на исторические воды в контексте существующих споров о статусе таких вод с США».

Советские подводные лодки никогда не угрожали канадскому суверенитету над Северо-Западным проходом, так как назначение данных судов состоит в том, чтобы оставаться незамеченными. (По международному праву только открытые действия могут создавать новые права.) Но сегодня, когда морской лед тает и иностранные суда поглядывают в сторону севера, это лишь вопрос времени, когда другие государства присоединятся к США в открытом противостоянии позициям Канады и России.

В течение более чем двух десятилетий с момента окончания холодной войны Россия потеряла свой статус супердержавы, оказалась вовлечена в глобальную экономику и стала активным участником арктического сотрудничества. В этих измененных обстоятельствах Москва и Оттава должны искать возможность объединения канадско-российской позиции по правовому статусу Северного Морского пути и Северо-Западного прохода. Такой специфический

вопрос, положенный в основу дипломатического сотрудничества, укрепит силы обеих стран в их стремлении – вместе или по отдельности – сесть за стол переговоров и

прийти к долгосрочному компромиссу по данному вопросу с США.

Материал поступил в редколлегию: 20.03.2012

Michael Byers

**WHY CANADA AND RUSSIA SHOULD UNITE TO SUPPORT A COMMON POSITION AGAINST
THE US IN ADVANCING CERTAIN ARCTIC CLAIMS**

In the article the author covers the most important questions concerning a problem of definition of the status of internal waters, and also gives exhaustive justification of the position concerning association of Canada and Russia for achieving their Arctic interests.

Keywords: The Arctic, climatic changes, demarcation, Northern Sea Route, The Northwest Passage, the UN Convention on the Law of the Sea 1982, internal waters, international passage.