УДК: 316.33:341.225(98)

Чернега Василий Сергеевич – аспирант кафедры политологии и государственной политики, Среднерусский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (Российская Федерация, Орел), e-mail: vasily.chernega@gmail.com

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ РОССИИ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ МОРСКИХ КОММУНИКАЦИЙ В АРКТИКЕ

По причине глобального потепления в Арктике происходит постепенное сокращение ледового покрова, а регион превращается в арену противостояния ведущих мировых держав. Дегенеративные изменения в криосфере Арктики способствуют расширению хозяйственно-экономической деятельности, в частности, в регионе открываются широкие возможности для развития международных морских коммуникаций. В силу ряда причин наиболее перспективным маршрутом для транспортировки грузов из Азиатско-Тихоокеанского региона в Европу является Северный морской путь. В настоящее время правовой режим арктических морских пространств регулируется Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года, в которой не предусмотрено каких-либо исключений для Крайнего Севера. В данной Конвенции имеется ряд положений, которые позволяют арктическим государствам устанавливать особый режим судоходства в северных широтах. Однако существующие противоречия в толковании и применении международного права могут подорвать суверенитет России над Севморпутем и негативно отразиться на соблюдении национальных интересов России в контексте развития международных морских коммуникаций в Арктике.

Ключевые слова: Арктика, национальные интересы, морские коммуникации, международное право, российское законодательство, изменение климата, Северный морской путь, правовой режим, регулирование.

CHERNEGA V. S. – Postgraduate student of the Department of Political Science and Public Policy, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: vasily.chernega@gmail.com

PROBLEMS OF ENSURING NATIONAL INTERESTS OF RUSSIA IN THE CONTEXT OF THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL MARITIME COMMUNICATIONS IN THE ARCTIC

Due to global warming in the Arctic, there is a gradual reduction of the ice cover, and the region is turning into an arena of confrontation between the leading world powers. Degenerative changes in the Arctic cryosphere contribute to the expansion of economic activity, in particular, the region offers ample opportunities for the development of international maritime communications. For a number of reasons, the most promising route for transporting cargo from the Asia-Pacific region to Europe is the Northern Sea Route. Currently, the legal regime of the Arctic maritime spaces is governed by the 1982 UN Convention on the Law of the Sea, which does not provide for any exceptions to the Far North. This Convention has a number of provisions that allow the Arctic states to establish a special mode of navigation in the northern latitudes. However, the existing contradictions in the interpretation and application of international law may undermine Russia's sovereignty over the Northern Sea Route and negatively affect the observance of Russia's national interests in the context of the development of international maritime communications in the Arctic.

Keywords: Arctic, national interests, maritime communications, international law, Russian legislation, climate change, Northern Sea Route, legal regime, regulation.

Последние несколько десятилетий интерес к Арктике со стороны международного сообщества неуклонно растет, в связи с чем регион постепенно превращается в один из центров противостояния крупнейших мировых держав. Повышенное внимание к Крайнему Северу в первую очередь обусловлено происходящими здесь климатическими изменениями, которые оказывают негативное влияние на площадь и структуру ледового покрова. Как известно, своего максимума объемы арктического льда достигают в феврале–марте, а минимума – в сентябре. По данным Национального центра США по исследованию снега и льда, в феврале 2018 года площадь ледового покрова достигла своего минимума за почти сорокалетнюю историю спутниковых наблюдений за развитием ледовой обстановки в регионе, составив всего 13,95 млн. кв. км.. Аналогичная ситуация наблюдается и в осенние месяцы: НАСА обнародовала спутниковые снимки, согласно которым с 1984 по 2016 г. площадь льда в сентябре уменьшилась в 1,5 раза, с 6,4 до 4,1 млн. кв. км. (рекорд принадлежит 2012 году, когда площадь составила 3,4 млн. кв. км.). В среднем с 1980 г. площадь ледового покрова сокращалась со скоростью 13% за десятилетие, а к концу XXI века она может еще больше возрасти. В этой связи прогнозы рабочей группы по изменению климата ВМС США о том, что уже в 2035 – 2040 гг. Северный Ледовитый океан будет по большей части свободен ото льда в течение одного месяца, или предположения сотрудников Рединского университета о том, что к 2050 году обычные суда смогут спокойно пересекать

океан напрямую через Северный полюс [8], не выглядят фантастическими.

Дегенеративные изменения в криосфере Арктики способствуют расширению хозяйственно-экономической деятельности в регионе. Таяние паковых льдов не только открывает широкие перспективы по разработке шельфовых нефтегазовых месторождений и добыче водных биологических ресурсов, но и позитивно влияет на развитие международных морских коммуникаций в Северном Ледовитом океане. Преимущества использования арктических транспортных коридоров очевидны: значительно сокращаются расстояние и время плавания между портами Европы и Азиатско-Тихоокеанского региона, снижаются расходы на топливо, уменьшаются стоимость фрахта и страховая премия. В настоящее время возможность навигации для торговых судов существует только по двум маршрутам – канадскому Северо-Западному проходу (СЗП) и российскому Северному морскому пути (СМП). Имеется еще и третий путь, пролегающий непосредственно через Северный полюс, однако условия плавания по нему остаются крайне экстремальными, поэтому говорить о перспективах его коммерческого использования не приходится. Из оставшихся двух наименее предпочтительным вариантом является СЗП, который по сравнению с Севморпутем имеет ряд существенных недостатков. Его использование затруднено из-за непредсказуемой ледовой обстановки, большого числа островов (около 19 тысяч) и множества скал на пути следования, а также недостаточно развитой береговой инфраструктуры. В этой связи СМП становится наиболее привлекательным маршрутом для транспортировки грузов в северных широтах. Как заявил на состоявшемся в марте 2017 года в Архангельске IV Международном арктическом форуме «Арктика – территория диалога» Президент Путин, «изменение ледовой обстановки, появление новых, современных судов делает его практически круглогодичной артерией, имеющей огромный потенциал для российской и глобальной экономики».

По мнению, Д.Л. Цыбакова, научный интерес вызывает проект «Североевропейского союза», возникший на фоне обостряющегося соперничества с Россией за ресурсы Арктики [10, С. 115]. В регионе не существует аналогичного «договору об Антарктике» международного соглашения. Это связано с тем, что в Заполярье, находящемся в окружении пяти суверенных государств, применить подобную модель, в том числе в вопросах организации и регулирования международных морских коммуникаций, проблематично. В начале XX века территория Арктики фактически была поделена на пять секторов, в которых действовали правовые режимы стран, в чьей юрисдикции они находились. «Арктическая пятерка» условилась считать границы секторов своими постоянными границами. Данные договоренности были закреплены в «Декларации о секторальном делении Арктики», принятой на Парижской международной конференции, однако в итоге не были оформлены в виде акта международного права. Несмотря на то, что официально секторального принципа придерживались

только СССР и Канада, опубликовавшие соответствующие законодательные акты, другие страны его никак не оспаривали. В настоящее время вопросы судоходства в северных широтах регулируются Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года (Конвенция), в которой понятие «секторальный принцип» также не закреплено [3, С. 42]. Конвенция делит Мировой океан на внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону (ИЭЗ), архипелажные воды, исключительную экономическую зону, континентальный шельф, открытое море и Район морского дна. Какие-либо изъятия для Арктического региона в ней отсутствуют, поскольку государства-участники не считают целесообразным вырабатывать специальные международно-правовые нормы, определяющие статус арктических морских пространств. Подтверждением этого может служить не только отсутствие официальных заявлений по данному поводу со стороны арктических государств, в том числе на III Конференции ООН по морскому праву, но и подписание в 2008 году «арктической пятеркой» Илулиссатской декларации, в которой указывается на отсутствие необходимости выработки особенного правового режима для Северного Ледовитого океана. К настоящему моменту Конвенция ратифицирована всеми странами региона, кроме США. Вашингтон является участником только Женевских конвенций ООН по морскому праву 1958 года, которые приобрели характер обычных международно-правовых норм. Учитывая это и то, что во многом текст Конвенции был составлен на основе данных документов, США, несмотря на неприсоединение к ней, фактически находятся в том же политико-правовом поле, что и остальные государства.

С точки зрения организации и регулирования международных морских коммуникаций в Арктике особое значение имеет ст. 234 Конвенции «Покрытые льдом районы», в соответствии с которой прибрежное государство в целях защиты окружающей среды и сохранения биологического разнообразия в пределах своей ИЭЗ в северных широтах может принимать меры, ограничивающие свободу судоходства [4, С. 191]. При этом в разделе, посвященном правому режиму ИЭЗ Конвенции, ничего не сказано о праве прибрежного государства распространять на данный район правила, которые действуют в его территориальном море или внутренних водах. Таким образом, ст. 234 Конвенции фактически позволяет прибрежным государствам распространять на ИЭЗ свой суверенитет и по своему усмотрению регламентировать все аспекты прохода иностранных судов по арктическим маршрутам. Кроме России и Канады, установивших особый режим судоходства в акваториях СМП и СЗП, другие арктические государства не воспользовались этим правом. В российской Арктике экологические аспекты судоходства регулируются приказом министра транспорта России «Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути». В действительности приказ министра не может считаться нормативным актом, выполнение которого обязательно на всей территории государства россий-

скими и иностранными гражданами и юридическими лицами. К подобным нормативным актам, в соответствии с Конституцией, относятся сама Конституция, федеральные конституционные и федеральные законы, международные договоры, указы и распоряжения Президента, а также постановления и распоряжения Правительства. Исходя из этого, действие указанных правил ограничено рамками соответствующего ведомства, поэтому приходится констатировать, что российская сторона в настоящее время не пользуется привилегиями, обозначенными в ст. 234 Конвенции. Учитывая, что часть трасс СМП, не имеющего единой фиксированной судоходной трассы и перманентно перемещающегося в течение года на значительные расстояния в широтном направлении, располагается в ИЭЗ, Россия рискует потерять контроль над арктическим морским пространством, не считающимся её территориальным морем. На фоне несогласия зарубежных государств с включением Россией в акваторию СМП всего «водного пространства, прилегающего к северному побережью Российской Федерации, охватывающего внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону», данная проблема постепенно приобретает все большую актуальность.

Определенные разногласия имеются и по вопросу плавания в Северном Ледовитом океане иностранных военных судов, обладающих суверенным иммунитетом не только в открытом море, но и при проходе через территориальное море. США, не отрицая права прибрежных государств на установление особого режима судоходства в покрытых льдом районах, ссылается на ст. 236 «Суверенный иммунитет» Конвенции, считая, что оно не распространяется на военные корабли и военно-вспомогательные суда, принадлежащие иностранному государству и используемые в данное время только для правительственной некоммерческой службы. Если Оттава и Вашингтон как союзные государства смогли разрешить, по крайней мере временно, данный спор, подписав в 1988 году соответствующее соглашение, то о достижении какого-либо компромисса между Россией и США говорить не приходится. Учитывая стратегическую значимость региона с точки зрения обеспечения национальной безопасности, Россия не может допустить свободное передвижение американских военных и иных правительственных кораблей вдоль своего арктического побережья.

Россия определяет Севморпуть в качестве «исторически сложившейся национальной транспортной коммуникации», что позволяет ей устанавливать в акватории СМП правовой режим, аналогичный режиму во внутренних водах. В то же время термин «исторические воды» в Конвенцию не включен. В ней имеется лишь оговорка о том, что действие данного документа не распространяется на «исторические заливы». Сегодня в международном праве не существует порядка отнесения тех или иных морских пространств к историческим водам, данный вопрос пока находится исключительно в научно-исследовательской плоскости. В частности, определенные наработки зафик-

сированы в подготовленном в 1962 году исследовании Секретариата ООН «Юридический режим исторических вод, включая исторические заливы». В любом случае одним из главных юридических условий правомерности отнесения акватории к «историческим водам» является наличие факта «длительного осуществления» особых экономических интересов в конкретных прибрежных районах, и международное сообщество в целом признает, что Москва с начала XX века непрерывно осуществляет управление транспортной артерией. В то же время большинство заинтересованных в использовании данного маршрута для коммерческих грузоперевозок государств выступают за открытие СМП для свободного мореплавания. В частности, ряд стран, прежде всего США, подвергают сомнению корректность установления СССР в 1985 году прямых исходных линий таким образом, что острова и архипелаги, расположенные вдоль арктического побережья, оказались включенными в его внутренние морские воды. Вашингтон настаивает на том, что СМП представляет собой используемый для международного судоходства пролив, и, соответственно, суда третьих государств имеют право транзитного прохода через него [6, С. 8].

Вышеуказанные противоречия в толковании и применении международного права в силу различных причин пока не оказывают существенного влияния на процесс развития в Арктическом регионе международных морских коммуникаций. В то же время не стоит недооценивать их значение для поступательного развития транспортно-логистического потенциала СМП и постепенной его интеграции в систему международных морских перевозок. В условиях усиления конфронтации с Западом и ужесточения антироссийских санкций ослабление позиций России на Крайнем Севере может не только негативно отразиться на реализации различных проектов в энергетической сфере, но и лишить страну одного из перспективных источников пополнения бюджета. Кроме того, это создает угрозу планам по трансформации Севморпути в международный транзитный коридор и реализации программ социально-экономического развития северных субъектов страны.

Библиография:

1. Вылегжанин А.Н. Международное право: учебник. – М.: Издательство Юрайт, 2010.

2. Цыбаков Д.Л. Милитаризация международной политики: последствия для интересов и безопасности России. – М.: МАКС–Пресс, 2012. – 236 с.

3. Козьменко С.Ю., Селин В.С., Щегольков А.А. Особенности разграничения морского пространства Арктики // Морской сборник. – 2014. – № 5. – С. 41–44.

4. Загорский А.В. Арктика: зона мира и сотрудничества. – М., ИМЭМО РАН, 2011.

5. Загорский А.В. Международно-политические условия развития Арктической зоны Российской Федерации. – М., ИМЭМО РАН, 2011.

6. Загорский А.В. Россия и США в Арктике // Рабочая тетрадь. Российский совет

по международным делам. – 2016. – № 30. – С. 24.

7. Малеев Ю.Н. Комплекс международных проблем освоения российской Арктики // Рабочая тетрадь. Российский совет по международным делам. – 2012. – № 1. – С. 9 – 17.

8.Миклашевская А. Лед в Арктике кончается // Коммерсант, 06.05.2017. [Электронный ресурс]. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3292372 (дата обращения: 07.05.2011).

9. Хлуденева Н.И. Правовая охрана окружающей среды Арктики // Рабочая тетрадь. Российский совет по международным делам. – 2012. – № 1. – С. 23 – 26.

10.Цыбаков Д. Л. Милитаризация международной политики: последствия для интересов и безопасности России. – М.: МАКС– Пресс, 2012. – С.115.

References:

1. Vylegzhanin A.N. Mezhdunarodnoye pravo: uchebnik. – M.: Izdatel'stvo Yurayt, 2010. (In Russ.)

2. Tsybakov D.L. Militarizatsiya mezh-dunarodnoy politiki: posledstviya dlya interesov i bezopasnosti Rossii. – M.: MAKS – Press, 2012. – 236 s. (In Russ.)

3. Koz'menko S.YU., Selin V.S., Shchegol'-kova A.A. Osobennosti razgranicheniya mor-skogo prostranstva Arktiki // Morskoy sbornik. – 2014. – № 5. – S. 41–44. (In Russ.)

4. Zagorskiy A.V. Arktika: zona mira i sotrudnichestva. – M., IMEMO RAN, 2011. (In Russ.)

5. Zagorskiy A.V. Mezhdunarodno-politich-eskiye usloviya razvitiya Arktiche-skoy zony Rossiyskoy Federatsii. – M., IMEMO RAN, 2011. (In Russ.)

6. Zagorskiy A.V. Rossiya i SSHA v Ark-tike // Rabochaya tetrad'. Rossiyskiy sovet po mezhdunarodnym delam. – 2016. – № 30. – S. 24. (In Russ.)

7. Maleyev YU.N. Kompleks mezhdunarod-nykh problem osvoyeniya rossiyskoy Arkti-ki // Rabochaya tetrad'. Rossiyskiy sovet po mezhdunarodnym delam. – 2012. – № 1. – S. 9 – 17. (In Russ.)

8. Khludeneva N.I. Pravovaya okhrana okruzhayushchey sredy Arktiki // Rabochaya tetrad'. Rossiyskiy sovet po mezhduna-rodnym delam. – 2012. – № 1. – S. 23 – 26. (In Russ.)