

Морское право

АРКТИЧЕСКИЕ ПРОЛИВЫ КАК ВИД МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРОЛИВОВ SUI GENERIS*

Ю.Н. Малеев**

В.А. Сокиркин***

Данную статью мы начнем с тезиса о том, что неправомерно распространять на арктические проливы все положения международного права, применимые к другим международным проливам, на общих основаниях. Существуют особенности арктических проливов, которые требуют специфических подходов к решению вопросов об их использовании.

Международные проливы (их типы или виды) классифицируют, исходя из различных исторических, функциональных и географических характеристик.

Исторические характеристики используются применительно к тем проливам, которые в течение исторически длительного периода, при отсутствии возражений (молчаливое согласие) со стороны других государств, считаются принадлежащими одному или двум государствам (в последнем случае, на раздельной основе, каждое государство владеет припроливной частью своей государственной территории). За редким исключением такие проливы, называемые часто “историческими проливами”, контролируются одним государством. Примеры: российские (советские) проливы Лаптева, Дмитрия Санникова и Вилькицкого, китайский пролив Чунгчу.¹ На такие проливы не распространяются правила, содержащиеся в многосторонних договорах. Режим их использования определяется особыми правилами, устанавливаемыми одной страной, контролирующей такой пролив, или специальными двусторонними договорами, если припроливных государств два.

Функциональные характеристики применяются к проливам, соединяющим замкнутые (полузамкнутые) моря. В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г., замкнутое или полузамкнутое

* Особого рода — *лат.*

** Доктор юридических наук, профессор кафедры международного права МГИМО (У) МИД РФ, подробнее об авторе см. в № 3 нашего журнала за 1993 год.

*** Старший преподаватель кафедры международного права Московского государственного открытого университета.

море означает залив, бассейн или море, окруженное двумя или более государствами и сообщаемого с другим морем через узкий проход или состоящее полностью или главным образом из территориальных морей или исключительных экономических зон двух или более прибрежных государств (ст. 122). Типичный пример — Балтийское и Черное моря, которые и до принятия указанной Конвенции 1982 г. рассматривались как замкнутые.

Соответственно, проливы, ведущие в такие моря (как, например, Большой и Малый Бельты — в Балтийском море, Босфор и Дарданеллы — в Черное море) условно можно назвать “функциональными”. От “исторических” проливов данный вид “функциональных проливов” отличается тем, что их правовой режим, как правило, урегулирован многосторонними международными договорами (Конвенция Монтре 1936 г. в отношении режима черноморских проливов), хотя и не всегда (Охотский и Японский проливы). В рамках таких договоров невоенные суда и военные корабли прибрежных государств проходят практически свободно, а военным кораблям прибрежных государств предоставляются специальные права. В случае отсутствия подобных многосторонних договоров прибрежные государства самостоятельно или по договору между собой ограничивают проход через проливы.

Права неприбрежных государств в таких проливах в любом случае уже прав прибрежных государств. Первые стремятся к равенству с последними. По этой причине на III Конференции ООН по морскому праву некоторые делегации (например, ФРГ) настаивали на исключении из Конвенции положений по данному вопросу.

Географические характеристики — это простое качество водного пути соединять две части других водных пространств. Существует несколько видов проливов такого рода, которые мы выделяем далее курсивом.

Проливы типа “песочные часы”. Это проливы, подобные Гибралтару, образованные в результате значительного сближения между собой двух противоположных участков суши (берегов). Ни к “историческим”, ни к “географическим” проливам их не относят. Считается, что в “песочных часах” прибрежные государства не имеют права контролировать международное судоходство или вводить какие-либо ограничения. На это правило не влияет тот факт, что в этом случае, как и применительно к другим важным проливам, проход регулируется на основе договора, как в Гибралтаре, или национального законодательства.²

“Коридорные” проливы называются так по той причине, что территории (берега) соответствующих припроливных государств на протяжении большого расстояния примыкают к ним (проливы Эресунн и Малаккский). Вследствие этого у прибрежных государств возникает повышенный (гораздо в большей степени, чем в проливах типа “песочные часы”) интерес контролировать проходящие здесь суда, как с точки зрения национальной безопасности, так и защиты окружающей среды.

В юридической литературе отмечается, в частности, повышенная опасность загрязнения вод данных проливов в случае аварии с нефтяными танкерами, особенно крупнотоннажными.³ В проливе именно такого типа (Малаккском) припроливные государства уже пытались ввести ограничения на проход после аварии судна “Шова Мару” в феврале 1975 г.⁴

Проливы типа “бутылочное горлышко” — это те же “коридорные проливы” (пример — пролив Эресунн), но чрезвычайно узкие. По этой причине припроливные государства настаивают на их особом статусе. На III Конференции ООН по морскому праву Дания и Финляндия, между берегами которых проходит Эресунн, предложили, в частности, чтобы проливы шириной менее шести миль не подпадали под режим свободного транзита. Швеция поддержала эту точку зрения, уточнив, что для проливов, ширина которых не превышает шести морских миль, следует установить такой режим, чтобы “никто не оспаривал их статуса территориальных вод”.⁵

В целом, проблемы однозначной квалификации проливов и точного определения того, какие нормы применимы к проходу через них судов и пролету над ними летательных аппаратов, сохраняются. При этом следует констатировать, что режим многих проливов определен специальными договорами, нормы которых преобладают над общими правилами Конвенции по морскому праву 1982 г., или устоялся на обычно-правовой основе (“исторические проливы”).

Это важно подчеркнуть в свете того факта, что Конвенция ООН 1982 г. ратифицирована не всеми государствами, а также заявлений типа тех, которые сделал Иран, подчеркивающих, что действующие соглашения о режиме проливов заключены строго на основе принципа взаимности и потому за рамками действия этого принципа автоматически не предоставляются какие-либо права или преимущества.⁶

К этому следует добавить, что правовые режимы проливов и права в них прибрежных государств дифференцированы в зависимости от типа конкретного пролива. Например, в “коридорных проливах” и проливах типа “бутылочное горлышко” преобладающими являются интересы прибрежных государств, которые вправе требовать надводного прохода подводных лодок по поверхности и строгого контроля выполнения стандартов безопасности проходящими транзитом супертанкерами. В проливах же типа “песочные часы”, как считается, преобладают интересы свободного международного судоходства (мореплавания) и т. д.

Из сказанного можно сделать вывод об отсутствии в современном международном праве соответствующих обязательств erga omnes в рассматриваемом вопросе.⁷

Для России указанные проблемы носят особенно актуальный характер, поскольку она является крупнейшим приарктическим государством. Протяженность арктического побережья России составляет примерно 18 000 км., а ее полярный сектор занимает около 9 млн. кв. км и равен 43 % общей площади Арктики. Россия располагает также самым обширным континентальным шельфом в этом районе.

В северной части российской Арктики пролегает Северный морской путь, открытие и освоение которого играет важную роль в изучении, освоении и развитии Севера и Дальнего Востока России.

В Западном секторе Арктики российские суда работают практически круглогодично. В том числе — с проводкой судов в высоких широтах, начало чему было положено в августе 1977 года, когда ледокол “Арктика”, достиг Северного полюса, а в мае-июне 1978 года атомоход “Сибирь” осуществил сквозную проводку судна “Капитан Машевский” (это

способствовало решению вопроса о значительном, на 1300 морских миль, сокращении транспортной арктической трассы путем проложения ее напрямую через районы, близкие к полюсу).⁸

Основные судоходные пути зарубежной Арктики пролегают по морям Бофорта и Баффина, проливам канадских арктических островов и проливу Девиса. Уникальное положение занимает канадский Северо-Западный проход. Это кратчайший арктический морской путь, связывающий Тихий и Атлантический океаны. Важное стратегическое положение данного прохода привлекает к нему внимание, прежде всего, Соединенных Штатов, у которых в этой связи складываются конфликтные отношения с Канадой. Последняя, как полагают и сами канадские политики, объективно становится союзником России в решении проблемы арктических проливов.

В связи, главным образом, с открытием огромных запасов нефти и северо-восточной части Аляски — в районе Прадхо-Бей, а также в связи с военными перевозками, увеличилась интенсивность ледовых плаваний на отдельных участках Северо-Западного арктического прохода, и весь проход с каждым годом все больше приобретает стратегическое значение.

Большое значение придается освоению арктического шельфа США и Канады. Так, потенциальные (извлекаемые) запасы нефти арктического шельфа Канады определяются в миллиард тонн, в связи с чем с конца 70-х годов все большее внимание юристы и экономисты уделяют, кроме прочего, сопутствующим проблемам транспортировки углеводородов, охране окружающей среды, экономическим аспектам освоения.⁹

Наряду с интересами экономического и научного характера, Арктика, в силу своего стратегического положения, становится объектом пристального внимания ведущих государств Североатлантического союза. В последнее время это внимание особенно возрастает в контексте очевидного усиления геостратегической концепции НАТО. Большое значение при этом придается Северо-Западному арктическому проходу.

Западные политики и военные на протяжении уже десятков лет исходят из того, что в случае выхода из строя Панамского канала, Северо-Западный проход может явиться основным путем перевода военных кораблей и судов из Атлантического в Тихий океан и обратно, что в значительной мере расширит маневренность флотов США и их союзников. Использование Северо-Западного прохода облегчит также снабжение многочисленных военных объектов и баз, расположенных на арктических островах и на побережье Северного Ледовитого океана.¹⁰

По военно-стратегическим соображениям США стремятся получить свободу судоходства в арктическом бассейне за пределами территориальных вод и право мирного прохода в арктических проливах, перекрываемых территориальными водами.

С этих позиций Соединенные Штаты подходят к вопросу о правовом режиме Северного морского пути, а что касается Северо-Западного арктического прохода, то Соединенные Штаты рассматривают его как международный пролив, используемый для международного судоходства, и требуют распространения на него международно-правового режима, позволяющего беспрепятственное использование его для торгового и военного судоходства.

Поскольку проблематика арктических проливов не была предметом специального обсуждения на III-й конференции ООН по морскому проливу, а лишь упоминалась, распространение на них положений Конвенции по морскому праву 1982 года без учета специфических условий этих проливов на общих основаниях неоправданно, не говоря уже о том, что многие нормы данной Конвенции вызывают разноречивые толкования.

Специфика арктических проливов во многом связана с историческими особенностями их освоения. Впервые Северо-Западный проход пересек с Востока на Запад с тремя зимовками Р. Амундсен в 1903—1906 гг. на судне “Йоа” и позже (в 1940—1942 гг.), в обратном направлении, — Г. Ларсен на судне “Сент Рок” с двумя зимовками и он же, на том же судне, в 1944 г. с Востока на Запад за одну навигацию.¹¹

Территории и острова в Арктике, между которыми можно насчитать десятки водных проходов, перешли во владение Канады от Великобритании в 1870 и 1890 гг. Эти территории и острова считались британскими в силу открытия их британскими гражданами на основании декларации о владении ими Британией. Контроль Канады над арктическими территориями и островами устанавливался медленно и неэффективно. Экспедиции, которые организовывались правительством Канады в район арктического архипелага, в основном, ставили своей задачей отыскание наиболее выгодного пути для судоходства и мало обращали внимание на утверждение канадского суверенитета над островами и водами арктического архипелага.

До 1903 года Канада практически не осуществляла эффективного контроля над своими арктическими территориями, островами и омываемыми их водами. Суда различных государств, без всяких ограничений и контроля со стороны Канады, занимались китобойным промыслом в водах канадского арктического архипелага.

Особую тревогу у канадцев вызвали промысловые суда и исследовательские экспедиции США, Норвегии и Дании. Бесконтрольно вела себя экспедиция США под руководством доктора Мак-Миллана. Норвежский исследователь Отто Свердруп, открыв в конце девятнадцатого века несколько островов в Канадском архипелаге, заявил на них свои притязания. Аналогичные притязания были и со стороны датчан.

Важным этапом на пути закрепления канадским правительством своих прав на арктические территории явилась экспедиция канадского судна “Нептун” в район залива Гудзон и острова арктического архипелага, продолжавшаяся два года (1903—1904 гг.). Экспедиция учредила полицейские посты, ввела таможенные сборы, запретила торговлю шкурами мускусного быка, который находился под угрозой полного истребления. Экспедиция помогла установлению контроля над китобойным промыслом, который хищнически велся в водах Канадской Арктики иностранными судами.¹²

В 1904 г. Департамент внутренних дел Канады опубликовал карту Канады, в которой западные границы страны были показаны по 141 меридиану западной широты вплоть до Северного Полюса и восточные — по 60 меридиану западной широты до Северного Полюса. Начиналась граница от северного пункта 78-й параллели между островами Элсмир и Гренландия.¹³

В 1925 г. было принято дополнение к закону о северо-западных территориях, запрещающее всем иностранным государствам заниматься какой-либо деятельностью в пределах канадских арктических земель и островов без особого на то разрешения канадского правительства. В 1926 г. это дополнение было подтверждено королевским указом.¹⁴

В том же 1925 году правительство Канады официально объявило, что Канаде принадлежит арктическое пространство, простирающееся между 141° и 60° западной широты вплоть до Северного Полюса. Заявление об этом сделал в палате министр внутренних дел Канады Чарльз Стюарт.¹⁵

В результате суверенитет Канады над ее арктическими пространствами был признан приарктическими государствами. Норвегия отказалась от притязаний на остров Свердруп, Дания, претендовавшая на остров Элсмир, не стала настаивать на своих притязаниях после того, как канадцы установили свой контроль над этим островом.

Американская экспедиция под руководством доктора Мак-Миллана, поддерживаемая военно-морским ведомством США и действовавшая в канадских арктических водах без разрешения Канады, стала получать разрешения канадских властей на посещение канадских арктических вод и соблюдать канадские законы и правила.

Однако, оставались и продолжают оставаться неурегулированные между Канадой и США проблемы разграничения вод, главным образом, в районе моря Бофорта, а также вопрос о правовом статусе Северо-Западного прохода, над которым США не признают суверенитет Канады.

В 1954 впервые по Северо-Западному проходу, в том числе и через его самый трудный участок — пролив Мак-Клюр, прошли ледоколы США “Бартон Айленд” и “Порт Уинд”, входившие в состав американо-канадской научной экспедиции. Их примеру последовали канадский военный дизель электрический ледокол “Лабрадор” и ряд других крупных судов. Американо-канадская экспедиция изучала условия и возможность перехода судов по Северо-Западному проходу в течение одной навигации.

Зимой 1960 года американская подводная атомная лодка “Сарго” прошла под водой Берингова пролива и под льдами Арктики к полюсу и возвратилась тем же путем в Тихий океан. Это подтвердило возможность прохода подводных лодок в Арктику в любое время года.

Исследуемая правовая проблематика неизбежно вовлекает в обсуждение массу “технических” навигационных вопросов, без, хотя бы краткого, освещения которых ее сущность будет раскрыта не до конца.

Канадские Арктические острова расположены непосредственно к северу от северного побережья Северной Америки и состоят из двух групп островов: южной и северной. Южная группа включает в себя крупные острова: Бафинова Земля, Принца Уэльского, Виктория, Банке и ряд более мелких островов. Северная группа Канадских островов находится к северу от южной группы и отделена от нее проливом Парри. В эту группу островов входят острова Девон, Парри, Свердруп и Элсмир.

Первый интересующий нас путь (“проход”) между этими островами протекает через проливы Ланкастер, Принц Реджент Инелет, Белло, Франклина, Джамса-Росса, Сен-Рок-Бейсин, Рея, Симпсон, заливы Куин-Мод, Корнейш и Амундсен. Путь этот ведет по узкому и сложному в

навигационном отношении проливу Белло; в судоходной части проливов Джемса-Росса в Рей имеются отмели и банки с глубинами 5—5,4 км; пролив Симпсон изобилует опасностями и доступен для плавания судов с осадкой не более 7 м только в светлое время суток, причем в узкой судоходной части пролива действуют сильные проливо-отливные течения.

Второй путь пролегает через проливы Ланкастер, Барроу, Пил-Саунд и Франклина. От пролива Франклина этот путь ведет через те же проливы и заливы, что и указанный выше первый путь. При следовании этим путем суда минуют узкий пролив Белло, но вынуждены проходить по проливам Барроу и Пин-Саунд, в которых иногда складываются благоприятные ледовые условия.

Третий путь ведет в залив Амундсена и далее в море Бофорта через проливы Ланкастер, Барроу, Вайкаунт-Мелвилл-Саунд и Принца Уэльского.

И, наконец, **четвертый** путь пролегает по проливу Парри, а затем ведет в море Бофорта вдоль западного берега острова Банке. Третьим и четвертым путями могут плавать суда любого водоизмещения и осадки, но оба эти пути пролегают через районы, крайне тяжелые в ледовом отношении.

В 1970 г. в Канаде был издан закон о предотвращении загрязнения арктических вод, прилегающих к континенту и островам канадской Арктики.¹⁶ Этот закон явился одним из основных законов, призванных защитить арктические пространства Канады от загрязнений и явился юридической основой для других нормативных актов по вопросам предотвращения загрязнения и обеспечения безопасности плавания в арктических водах Канады.

В том же 1970 г. Канада расширила свои территориальные воды до 12 миль и тем самым распространила свой суверенитет практически на весь Северо-Западный проход, так как значительные его районы оказались перекрытыми ее территориальными водами.

Следует, однако, заметить, что предпринимая меры по усилению своего контроля над судоходством в своих арктических территориальных водах, Канада в то же время не прибегает в этом районе к соответствующим мерам по пресечению нарушений ее суверенитета со стороны военных кораблей Соединенных Штатов. Мотивируется такая позиция ссылками на военную необходимость и принадлежность Канады к Североатлантическому военному блоку.

Канада по существу открыла свои арктические проливы для плавания американских военных судов, в том числе и атомных подводных лодок. До недавнего времени это выдавалось за вклад в канадскую безопасность и стремление сохранить баланс сил между двумя “сверхдержавами”.¹⁷ С исчезновением Советского Союза ситуация практически не изменилась. И хотя в последние годы канадские и американские политики воздерживаются от комментариев по данному вопросу, очевидно, что военные интересы “атлантической солидарности” в данной области сохраняются.

В указанном контексте интересам России отвечает интернационализация правового режима прохода через “канадский” Северо-Западный проход. Но поскольку “рикошетом” такая интернационализация затро-

нет и российский арктический сектор, с практических позиций, вряд ли, ее стоит поддерживать.

В этой связи повторим некоторые исторические факты, приведенные в последнем издании учебника “Международное право” под редакцией Ю. М. Колосова и Э. С. Кривчиковой.

Нотой-депешей от 20 сентября 1916 г. “Правительствам союзных и дружественных держав” российское правительство сообщило о включении в состав территории России целого ряда земель и островов, “расположенных близ азиатского побережья империи” и составляющих “продолжение к северу континентального пространства Сибири”, и “напомнило” о том, что ряд островов, расположенных близ европейского побережья России, составляют территорию России “ввиду того, что их принадлежность к территориям Империи является общепризнанной в течение столетий.”¹⁸

Заявлений о несогласии с данной нотой не поступило, что следует расценивать как “молчаливое согласие”. Но важно отметить, что одновременно это означало согласие с тем, что российские претензии не распространяются на воды арктического сектора (только на земли). Это следует и из заявления правительства СССР от 4 ноября 1924 года о том, что все земли и острова, составляющие “продолжение к северу Сибирского материкового плоскогорья”, принадлежат по праву правопреемства РСФСР, и из Постановления Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР “Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане” от 15 апреля 1926 года (в последнем случае уточнялось “за исключением земель и островов, признанных ранее правительством СССР принадлежащим другим государствам”).

Вместе с тем, Россия (как и другие приарктические государства в “своих секторах”) вправе рассматривать морские пространства Арктики в пределах “российского полярного сектора” в качестве зоны своих особых интересов. “Это влечет за собой признание за Россией права принимать в указанной зоне любые необходимые меры для обеспечения своей безопасности, вплоть до запрещения появления в пространстве зоны военных кораблей и самолетов других государств”.¹⁹

Сходную, практически идентичную позицию занимают в отношении Арктики Дания, Норвегия (при некоторых особенностях статуса Шпицбергена), США, хотя два последних государства вообще не устанавливали своих полярных секторов.

С начала 20-х годов была выдвинута концепция интернационализации Арктики, обсуждение которой до сих пор носит характер вялотекущего процесса, который не был нарушен и выдвинутым США в 1970 году предложением о созыве международной конференции по данному вопросу (проигнорировано другими государствами) и повторением его во время III Конференции ООН по морскому праву (аналогичные последствия).

Проявляли в этом плане активность и канадцы, которые рассчитывают на признание мировым сообществом суверенитета Канады над “канадскими” арктическими пространствами в целом, а не только на соответствующие “земли и острова”, и норвежцы (концепция коллективной функциональной юрисдикции прибрежных государств с целью обеспечить “экологическую безопасность” за пределами 200 мильной

экономической зоны при незыблемости принципа свободы открытого моря) и др.

Но все это из области проектов, которые, на наш взгляд, не способны поколебать исторически сложившийся режим Арктики в целом и повлиять на “проблему арктических проливов”.²⁰

¹ Последний из упомянутых проливов был включен в китайскую Декларацию о территориальном море 1958 г. в качестве внутренних вод в порядке подтверждения исторического факта.

² Французско-британская декларация от 8 апреля 1904 г., подтвержденная ст. 6 Марокканской конвенции от 27 ноября 1912 г.

³ Detter de Lupis I. Supertankers och internationalla. Paris. 1986. p. 97.

⁴ Ibid. p. 107.

⁵ UD Svenska delegationens slutrapport, Andra Sessionen, Caracas. 1974. p. 23.

⁶ Law of the Sea. Bulletin. N 1. 1983. p. 1.

⁷ Detter de Lupis I. Op. Cit. p. 60.

⁸ Правда, 30 декабря 1980 г.

⁹ Арикайнен А. И., Коссов О. А., Швембергер Ю. Н. “Летопись Севера”, т. II//Сб. по вопросам истории экономического развития и истории географии Севера. М. 1985. с. 211—223.

¹⁰ Зарубежное военное обозрение. М. 1976. № 8. с. 12.

¹¹ Краткая географическая энциклопедия. М.: Госнаучиздат. 1962. Т. 3. с. 460; Магидович И. П. История открытия исследования Северной Америки. М. 1962.

¹² Ross W. G. Canadian Sovereignty in the Arctic.//Arctic. Vol. 29, N 2. June 1976. p. 87.

¹³ Ibid. p. 15.

¹⁴ Дипломатический Словарь. М.: Наука. Т. I. 1984. с. 97. См. также: Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана. М. 1974. с. 166.

¹⁵ Reib. The Canadian claim to Severengty over the waters of the Arctic.//Canadian Yearbook of International Law, 1974. p. 111, 115.

¹⁶ Жудро А. К., Киселев В. А. О канадском законодательстве по вопросам предотвращения загрязнения арктических морей: В кн.: Законодательство Канады по вопросам предотвращения загрязнения прилегающих арктических морей. М.: Транспорт. 1976.

¹⁷ Там же.

¹⁸ См. Малеев Ю. Н. Правовой режим Арктики. В кн. Международное право. Под ред. Колосова Ю. М. и Кривчиковой Э. С. М. 2000. с. 123—134.

¹⁹ Там же. с. 125.

²⁰ Отдельные споры между приарктическими государствами по вопросам использования Арктического бассейна выходили даже на уровень Международного Суда. Но это не меняет общей картины.

Статья поступила в редакцию в мае 2000 года.