

СЕВМОРПУТЬ: СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

SEVMORPUT: FORMATION AND DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LEGAL REGULATION



Есина Е. А.

К. э. н., член Общественного совета Министерства природных ресурсов РФ, член Русского географического общества, президент Общероссийского межотраслевого объединения работодателей в сфере охраны окружающей среды «РУСРЕЦИКЛИНГ».

Esina E. A.

Candidate of Economics, Member of the Public Council of the Ministry of Natural Resources of the Russian Federation, Member of the Russian Geographical Society, President of the All-Russian Intersectoral Association of Employers in the Field of Environmental Protection «RUSRECYCLING».

Аннотация. Статья посвящена становлению и развитию международно-правового регулирования функционирования Северного морского транспортного коридора.

Annotation. The article is devoted to the formation and development of international legal regulation of the Northern sea transport corridor.

Ключевые слова: Севморпуть, морской коридор, Арктика, экономика.

Keyword: The Northern sea route, sea corridor, the Arctic, the economy.

Северный морской путь, проходящий вдоль арктических берегов России от Кольского залива на западе до Берингова моря на востоке, является главным национальным морским путём России в Арктике, существенным компонентом

экономики Крайнего Севера, России в целом, важнейшим связующим звеном между районами России, примыкающими к Северному Ледовитому океану, а также между Дальним Востоком России и западными районами страны.

Существенная особенность Севморпути состоит в том, что в отличие от большинства транспортных коммуникаций, он не имеет единой фиксированной судоходной трассы. Отдельные участки трасс Севморпути в тот

или иной период времени пролезают за пределами исключительной экономической зоны России в Арктике.

Существуют потенциальные возможности использования Севморпути и для международных перевозок между странами Европы, Азии и Америки. Например, при использовании Севморпути (вместо Суэцкого и Панамского каналов) путь из порта Роттердам сокращается: до порта Иокогама - на 3860 морских миль (на 34%); до Шанхая - на 2449 миль (на 23%); до Ванкувера - на 1932 миль (на 22%) [1]. Хотя большинство иностранных экспертов скептически, в лучшем случае нейтрально оценивает способность СМП конкурировать с Суэцким каналом в плане экономической эффективности перевозок [2].

Советское законодательство было единственным предметно разработанным источником правового регулирования судоходства по Севморпути. Существенными являются также обстоятельства исторического характера, связанные с вкладом российского и советского государства в исследование пространств Арктики, материковых, островных, подлёдных и надлёдных земель, в освоение Севморпути, его навигационно-гидрографическое и иное оснащение как транспортной магистрали.

Из истории освоения...

Трудно сказать, когда началось освоение русскими Севера. Если верить Карамзину, наши предки ходили на Север уже тогда, когда только появилось само понятие русские. Походы на Север совпадали по времени с походами на Хазарское царство. Больше известно о плаваниях поморов вдоль северного побережья Европы в 11-13 веках. К морю Студёному люди новгородские пришли в

X-XI веках. В 1032 году состоялось плавание двинского посадника Улеба до Железных (Карских) Ворот Новой Земли. В это время был открыт путь на Грумант, острова Колгуев, Вайгач и Новую Землю. На своих кочах поморы первыми открыли многие арктические земли и ходили по трассе Северного морского пути. Походы эти приносили русским купцам немалую прибыль.

Предположение о возможности практического использования Северо-Восточного прохода (так до начала XX века называли Северный морской путь) и превращения северных территорий в Северный морской путь впервые было высказано русским дипломатом Дмитрием Герасимовым в 1525 году. Теоретическим обоснованием целесообразности освоения этого транспортного пути занимался М. В. Ломоносов. Много внимания этой теме уделял Д. И. Менделеев, посвятивший освоению Крайнего Севера 36 работ. В этой области он сотрудничал с адмиралом С. О. Макаровым. К тому времени освоение Севморпути велось сибирскими казаками — они осваивали арктическое побережье и арктическое мореплавание. Однако этот процесс шёл не на государственном уровне, а исключительно за счёт народной и предпринимательской инициативы.

17 апреля 1732 года императрица Анна Иоанновна подписала указ с поручением В. Берингу отправиться на Камчатку, «идти для проведывания новых земель, лежащих между Америкой и Камчаткой» и для сплошного исследования северного побережья Сибири. По важности выполненных задач этот поход не имел себе равных в мировой истории.

Расцвет для Северного морского пути настал тогда, когда за его освоение взялось государство. Российская Империя направила на Севморпуть немалые усилия.

1877 год — начались регулярные Карские экспедиции русских моряков и учёных.

1878-1879 годы — первая сквозная экспедиция Норденшельда из Атлантического океана в Тихий с зимовкой у Чукотского побережья.

1899 год — поход в Арктику на «Ермаке» совершил видный российский адмирал С. Макаров.

1900-1902 годы — полярная экспедиция на шхуне «Заря» под руководством Э. Толля [3].

1912 год — по Северному морскому пути прошли экспедиции Г. Брусилова на шхуне «Святая Анна» [4] и В. Русанова на шхуне «Святой Фока».

Уже в ходе мировой войны русская гидрографическая экспедиция Б. Вилькицкого осуществила первое сквозное плавание из Владивостока в Архангельск на ледокольных пароходах «Таймыр» и «Вайгач». Этими славными именами вымощен весь Северный морской путь [5].

1932 год — экспедиция О. Ю. Шмидта на ледокольном пароходе «Александр Сибиряков». Впервые весь Северный морской путь был пройден за одну навигацию.

1932 год — СНК СССР издал Постановление от 17 декабря 1932 года об образовании Главсевморпути. Именно в эти годы Севморпуть и начал функционировать как слаженная транспортная артерия.

Становление и развитие международного правового регулирования

Парадоксальность международно-правовой ситуации в этой области заключается в том, что, несмотря на колоссальные и мно-

говековые усилия русских первопроходцев, моряков и учёных, иностранные державы постоянно пытаются отторгнуть Северный морской путь от России и придать ему интернациональный характер. При этом полярные владения России предлагается ограничить 12-мильной зоной. Поэтому нам необходимо не только продолжать обустройство этой важнейшей морской магистрали, но и хорошо знать роль русских людей в её открытии и освоении.

Первые публикации, посвящённые изучению внешнеполитических, военных и экономических факторов развития Арктики стали появляться в отечественной историографии ещё в конце XIX века. Большая их часть была связана с потенциалом морских пространств российской Арктики, и в частности с перспективами коммерческого использования Северного морского пути. Самой заметной стала монография замечательного русского исследователя В. Н. Семенковича [6], изданная в 1894 г, в которой на основании богатого исторического материала даётся компетентная оценка наиболее актуальных проблем развития системы морских перевозок на Севере России. Примечательно, что особенно критично В. Н. Семенкович отзывался о факторе иностранного участия в освоении ресурсов российской Арктики, чем навек предвосхитил проблему «интернационализации» региона, которая в современной России воспринимается в качестве одной из главных угроз региональной безопасности. Глубокий анализ экономического потенциала Северного морского пути в качестве будущего маршрута международной торговли дан в работах известного полярного гидрографа Л. Л. Брейтфуса [7], русских географов Д. Руднева и Н. Кулика [8], инженера А. Вихмана [9]. Эти исследования поражают глубиной и дальновидностью представленных оценок, многие из которых являются востребованными до сих пор.

В науке международного права уделяется внимание анализу правового режима Арктики, правового режима судоходства в арктических водах, защите арктической окружающей среды. При этом с разных позиций раскрывается юридическое содержание терминов «Арктика» и «арктический сектор», не одинаково оцениваются соответствующие правовые концепции, их отражение в международно-правовых актах. Значительный и юридически многообразный вклад в исследование правового режима Арктики внесли отечественные учёные [10]. Тем не менее, до сих пор не проводилось специального исследования проблем международно-правового обоснования регулирования Россией судоходства по Северному морскому пути, тем более в контексте современного правового режима Арктики. Об актуальности таких проблем свидетельствует и обострение притязаний государств в районах высокоширотной Арктики (за пределами 200 миль от исходных линий арктических государств), обусловленное, в свою очередь, открывающимися по мере развития технологий возможностями освоения углеводородов арктического шельфа.

Национальные законодательства России и Канады как двух государств с наиболее протяженным арктическим побережьем, и прежде всего, Закон Канады о Северо-Западных территориях (в ред. 1925 г.) и Постановление Президиума ЦИК СССР 1926 г., считавшиеся в течение десятилетий соответствующими международному праву, квалифицируются теперь, в частности, США, как «территориальные притязания» [11].

Проамериканский подход, нацеленный на ревизию статуса Арктики, на интернационализацию её высокоширотной части, был, как показывают документы, в период Президента Б. Н. Ельцина поддержан по ряду позиций некоторыми

бывшими руководителями Министерства иностранных дел России.

В 2005 г. чётко проявлен иной подход: заместитель председателя Государственной Думы России А. Н. Чилингаров и Председатель научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве РФ академик РАН А. Г. Гранберг подчёркивают значимость Северного морского пути как законодательно регулируемой только Россией транспортной коммуникации, хотя и открытой – при соблюдении российского законодательства – для судов не только под флагом России, но и других стран: для грузопотоков в Западную Европу и в обратном направлении.

В мае 2007 г. на совместном заседании Президиума Государственного совета и Морской коллегии при Правительстве России в Мурманске отмечены, во-первых, необходимость рассмотрения предложений «по модернизации арктической транспортной системы», в том числе «арктических портов, транспортного и ледокольного флота», при этом специально было отмечено значение «обеспечения плавания в районе Северного морского пути» [12].

Выводы:

1. Интересам России не отвечает интернационализация высокоширотных районов Арктики (находящихся за 200-мильным расстоянием от исходных линий вдоль побережья России в Северном Ледовитом океане), и, соответственно, позиция, согласно которой Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. является единственным и главным источником права, применимым к Арктике.

2. Исторически правовой режим Арктики сформировался не на основе международных договоров, а на основе национального законодательства арктических государств, прежде всего России и

Канады. Материалы Третьей Конференции ООН по морскому праву, включая её Заключительный акт, не дают оснований считать, что скованные льдами высокоширотные районы Арктики вопреки воле арктических государств следует отождествлять с конвенционным понятием «моря и океаны»; в сопоставлении с конвенционным режимом морских пространств (*lex generalis*), правовой режим Арктики в силу обычных норм международного права представляет собой *lex specialis*.

3. «Жёсткая» доктринальная интерпретация концепции арктических секторов советского периода (сектор — как часть государственной территории) в условиях современного международного права не реалистична. Востребована реалистическая интерпретация этой концепции, опирающаяся не только на русско-английскую конвенцию 1825 г., русско-американский договор об уступке Аляски 1867 г., ноту МИД от 20 сентября 1916 г, Постановление Президиума ЦИК от 15 апреля 1926 г., но и на современную договорно-правовую практику Канады.

4. Необходимо формировать судебную практику по делам о хозяйственной деятельности в арктическом секторе России с учётом принципа приоритета публично-правовых интересов, прежде всего в целях защиты окружающей среды; реально оценивать лоббирование компаний, для которых финансовые экономические интересы выше стратегической политики России.

5. С точки зрения международно-правовых оснований регулирования Россией судоходства по Севморпути значение имеет также фактическое признание прав России на исторические моря и заливы в пределах российского арктического сектора.

Литература

1. Вылегжанин А. Н. Правопритязания на природные ресурсы Арктики. // Московский журнал международного права. 2006. №1, стр. 102-132. URL: <http://old.mjil.ru/archive/2006-1.pdf>
2. Рагнер К. Л. Дорога к Северному морю. // Баренц - пограничная территория в странах Северной Европы. / Под ред. Халльберг Т., Стокгольм: Arena Norden, 2008.
3. Шокальский Ю. Морской путь в Сибирь. «Морской сборник». № 8. 1893 г.
4. Карта района экспедиции лейтенанта Брусилова в 1912–1914 гг. из книги В. И. Албанова «На юг к Земле Франца Иосифа!», Петроград, 1917 год.
5. Вилькицкий А. Северный морской путь. СПб. 1912 г.
6. Семенович В. Н. Север России в военно-морском и коммерческом отношениях. Том 6. Книга 1. НИИ военной истории ВАГШ ВС РФ. С-Пб, 2012. 236 с.
7. Брейтфус Л. Л. Морской сибирский путь на Дальний Восток. С-Пб, 1904. 31 с.
8. Руднев Д., Кулик Н. Материалы к изучению Северного морского пути: из Европы в Обь и Енисей. Петроград, 1915. 125 с.
9. Вихман А. М. Морские сообщения Сибири: Северный морской путь. Красноярск, 1919. 37 с.
10. Лахтип В. И. Права на северные полярные пространства. М., 1928; Клименко Б. М. Правовой режим Арктики. // Международное право. Под ред. Блатовой Н. Т., М., 1987; Правовой режим Арктики. // Международное право. Под ред. Тункина Г. И., М., 1994; Вылегжанин А. Н., Гуреев С. А., Иванов Г. Г. Международное морское право. М., 2003; Велисов А., Из Истории Русского Севера. // Газета «Завтра» №16 (543) 13.04.2004; Малеев Ю. М. Правовой режим Арктики. // Международное право. Под ред. Колосова Ю. М., Кривичковой Э. С., М., 2005 и др.
11. Боргерсон С. Преодолевая лёд Севера. // The New York Times, October 19, 2005.
12. Стенографический отчёт о совместном заседании президиума Государственного совета и Морской коллегии при Правительстве России о развитии инфраструктуры морского транспорта в Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/appears/2007/05/02/0040type63378type63381126705.shtml>

References

1. Vylegzhanin A. N. Legal claims on the natural resources of the Arctic. // Moscow Journal of International Law. 2006. No. 1, pp. 102-132. URL: <http://old.mjil.ru/archive/2006-1.pdf>
2. Ragner C. L. Den norra sjövägen'. // Barents – ett gränsland i Norden. / Ed. by Hallberg T. Stockholm: Arena Norden, 2008.
3. Shokalsky Yu. The sea route to Siberia. "Marine Collection" No. 8, 1893.
4. Map of the area of the expedition of Lieutenant Brusilov in 1912-1914 from the book by V. I. Albanov "To the South to the Land of Franz Josef!" Petrograd, 1917.
5. Vilkitsky A. Northern Sea Route. St. Petersburg, 1912.
6. Semenkovich V. N. The North of Russia in naval and commercial relations. Volume 6. Book 1. Research Institute of Military History of the VAGSH of the Armed Forces of the Russian Federation. S-Pb, 2012. P. 236.
7. Breitfus L. L. The Siberian sea route to the Far East. S-Pb, 1904. P. 31.
8. Rudnev D., Kulik N. Materials for the study of the Northern Sea Route: from Europe to the Ob and Yenisei. Petrograd, 1915. 125 p.
9. Vihman A.M. Sea communications of Siberia: The Northern Sea Route. Krasnoyarsk, 1919. P. 37.
10. Lakhtip V. L. Rights to the Northern Polar spaces. M., 1928; Klimentko B. M. The legal regime of the Arctic. // International law. Ed. Blatova N. T., M., 1987; The legal regime of the Arctic. // International law. Ed. Tunkina G. I., M., 1994; Vylegzhanin A. N., Gureev S. A., Ivanov G. G. International Maritime Law. M., 2003; Velisov A., From the History of the Russian North. // Newspaper "Tomorrow" No. 16 (543) 13-04-2004; Maleev Yu. M. The legal regime of the Arctic. // International law. Ed. Kolosova Yu. M., Krivchikova E. S., M., 2005, etc.
11. Borgerson S. Breaking the Ice Up North. // The New York Times, October 19, 2005
12. Verbatim report on the joint meeting of the Presidium of the State Council and the Maritime Board under the Government of the Russian Federation on the development of maritime transport infrastructure in the Russian Federation. URL: <http://www.kremlin.ru/appears/2007/05/02/0040type63378type63381126705.shtml>