

Д.Б. Юсуфова

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТИРОВКИ ПО СЕВЕРНОМУ МОРСКОМУ ПУТИ

Дарья Борисовна Юсуфова – аспирант, Международный институт энергетической политики и дипломатии МГИМО МИД России, г. Москва; **e-mail: dariayusuf@ya.ru.**

Северный морской путь (СМП) являлся сначала «национальным транспортным маршрутом СССР», теперь «исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникационная линия Российской Федерации», как это было отражено в историческом советском, а ныне российском законодательстве. Этот водный путь играет решающую роль в открытии Арктики для транспортных и коммерческих возможностей. В статье анализируются проблемы, связанные с правовым статусом и законодательным регулированием использования Северного морского пути, рассматриваются нормативные акты, отражающие приоритеты в отношении позиций РФ в Арктике. Сделан вывод о том, что для СМП в целом характерна двойственность правового режима, а многочисленные сложности с интерпретацией СМП возникли вследствие международных соглашений, к которым Россия присоединилась в 80-е и 90-е годы.

Ключевые слова: Арктика; правовое регулирование; Северный морской путь; Правила судоходства; прибрежные государства; акватория СМП.

D.B. Yusufova

LEGAL REGULATION OF TRANSPORT COMMUNICATION ALONG NORTHERN SEA ROUTE

Darya Yusufova – PhD student, International Institute of Energy Policy and Diplomacy of MGIMO University of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Moscow; **e-mail: dariayusuf@ya.ru.**

The Northern Sea Route (NSR) was initially a "USSR national transport route", whereas today this is a "historically established national transport communications line of the Russian Federation" as reflected in the historic Soviet, and now Russian legislation. This waterway plays a crucial role in Arctic discoveries for transportation and commercial opportunities. The article provides analysis of problematic issues related to the legal status as well as to legislative regulation of the use of the Northern Sea Route. The study also reviews regulatory acts, which reflect priorities with regard to the positions of the Russian federation in the Arctic. It concludes that this is legal duality which characterizes NSR whereas numerous difficulties related to interpretation of NSR emerged as a consequence of international agreements, which Russia joined in the 80's and 90's.

Keywords: Arctic; legal regulation; Northern Sea Route; shipping regulations; coastal states; NSR water area.

Северный морской путь (далее – СМП, Севморпуть) – кратчайший транспортный морской путь, соединяющий европейскую часть России и ее Дальний Восток. В Федеральном законе от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ СМП определен как «акватория,

прилегающая к северному побережью Российской Федерации, включающая внутренние морские воды, территориальное море, прилегающую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации и ограниченная на востоке Мор-

ской демаркационной линией с Соединенными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с меридианом от Мыса Желания до архипелага Новая Земля на Западе, с восточным побережьем архипелага Новая Земля и западными границами Карского пролива, Маточкина, и Югорского шара» [3].

Если ранее перевозка грузов по Северному морскому пути осуществлялась преимущественно для обеспечения жизнедеятельности и товарных потребностей населенных пунктов, расположенных на маршруте, то сегодня он снова становится важной транзитной дорогой с большими перспективами, как видно на рисунке [9].

Российские арктические воды, составляющие СМП, имеют долгую историю открытий, исследований и освоения. На протяжении многих веков Северо-Восточный проход изучен многими исследователями из разных государств. Исследования и экспедиции, проведенные как советскими и российскими исследователями, так и учеными из других стран, внесли существенный вклад в освоение российских арктических вод [5].

Согласно сформулированным еще в 1936 г. задачам для СМП в постановлении Совета народных комиссаров СССР № 1100 «Об утверждении Положения о Главном управлении Северного морского пути при СНК СССР», Северный морской путь представлен как морская трасса от Берингова пролива до Баренцева моря, используемая для решений внутренних

задач освоения Арктики.

Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об экономической зоне СССР» от 26 февраля 1984 г. № 10864-X [1] продолжает действовать на территории РФ, по объявлению об установлении вдоль побережья страны 200-мильной зоны и праве компетентных властей устанавливать в районах, соответствующих положениям ст. 234 Конвенции 1982 г., специальных обязательных мер для предотвращения загрязнения с судов. При нарушении судами данного законодательства или международных правил власти осуществляют необходимые проверочные действия. Среди них – затребование информации о судне, произведение его осмотра, возбуждение разбирательства и задержка судна-нарушителя.

В отношении правового статуса СМП и составляющих его вод действует законодательная база, начинающаяся с правовых актов с 1990-х по 2022 г. В их числе – Правила судоходства по морским путям Северного морского пути 1990 г., Руководство по судоходству по Северному морскому пути 1996 г., Правила 1996 г. для Ледокольного и лоцманского сопровождения судов по Северному морскому пути 1996 г., Правила плавания в акватории Северного морского пути, утвержденные приказом Минтранса России от 17 января 2013 г. № 7, Резолюция MSC.385(94) «Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс)», которая принята 21 но-



Северный морской путь в цифрах

ября 2014 г., Правила плавания в акватории СМП в соответствии с положениями Полярного кодекса к моменту его вступления в силу 1 января 2017 г., постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 г. № 1487 «Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути».

Обратим внимание на законодательство о конструкциях, оборудовании и снабжении судов, осуществляющих транспортировку по СМП: Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях», Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», Кодекс торгового мореплавания РФ от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ, Морскую доктрину РФ на период до 2020 года, утвержденную Президентом РФ 27 июля 2001 г., Указ Президента РФ от 31 июля 2022 г. № 512 «Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации» и т.д. Вместе эти акты образуют в настоящее время правовую основу режима судоходства по СМП.

Официальная позиция РФ в отношении правового статуса, правового режима и осуществления юрисдикции над водами, составляющими СМП, основана на одностороннем законодательстве, которое, согласно официальной точке зрения государства принимается в соответствии со ст. 234 «Районы, покрытые льдом» Конвенции Организации Объединенных Наций (ООН) по морскому праву (UNCLOS) [4].

Согласно ст. 234 ЮНКЛОС «прибрежные государства имеют право принимать и применять недискриминационные законы и правила для предотвращения, сокращения и контроля за загрязнением морской среды с судов в районах, покрытых льдом, в рамках исключительной экономической зоны, с суровыми климатическими условиями и наличием льда, покрывающего эти районы в течение продолжительного времени года, создаю-

щие препятствия и опасности для судоходства, а загрязнение морской среды наносит серьезный ущерб или приводит к необратимому нарушению судоходства и экологического баланса» [4].

Это дает РФ международно-правовую основу для разработки своих национальных правил плавания иностранных судов в российских морских зонах. Но, с точки зрения многих международных исследователей, применение и толкование ст. 234 ЮНКЛОС Россией часто несовместимо с международным морским правом и практикой зарубежных государств. Однако российская политика в области правового регулирования судоходства по СМП подвергается критике за требования об уплате сборов за ледокольную помощь, обязательное разрешение, предварительное уведомление и даже официальное заявление на получение разрешения на плавание в водах СМП.

Строгие арктические законы, установленные прибрежным государством, согласно ст. 234, обязательны для соблюдения государствами-участниками ЮНКЛОС. Но для таких государств, как США, не являющихся государствами – участниками ЮНКЛОС, эта статья отражает применение обычного международного права. Российскими официальными лицами и политиками утверждается, что российское национальное законодательство соответствует ст. 234 ЮНКЛОС, а российские правила, положения и федеральные законы принимаются в соответствии с ЮНКЛОС.

Россией и Канадой, являющимися прибрежными арктическими государствами, применяется правовой режим в отношении СМП, а соответственно, на основе ст. 234 ЮНКЛОС используется широкое толкование этой статьи. Представляется, что применение этими государствами ст. 234 ЮНКЛОС противоречит другим положениям ЮНКЛОС об основных правах мирного прохода и свободы судоходства, закрепленных в Конвенции.

Отечественные эксперты утверждают, что СМП – это внутренний водный путь, находящийся под юрисдикцией СССР и затем России. Это доказано канадской

практикой осуществления юрисдикции над СМП. В свете этого решения можно рассматривать СМП как искусственный судоходный маршрут, который разрабатывался Советским Союзом с 1930-х гг. [7].

Независимо от политической принадлежности, проблемы для входа в арктические воды существуют не только в результате действующих правовых режимов, но и из-за реальных геодинамических сложностей, с которыми сталкиваются суда, таких как суровые климатические условия, удаленность, уязвимая арктическая природа и экология, которым не должен быть нанесен вред от судоходства. Изложенное выше налагает определенную ответственность на прибрежные государства Арктики в целях ее защиты и сохранения. Поэтому такие государства обязаны пользоваться особыми правами или осуществлять юрисдикцию в регулировании доступа иностранных судов, различные требования, предъявляемые к иностранным судам, контроль за их деятельностью для предотвращения несчастных случаев, безопасности экипажей и в связи с защитой морской среды. Исходя из логики, в этом состоит сущность ст. 234.

Однако эксперты утверждают, что ст. 234 расплывчата, оставляет много возможностей для различных толкований в отношении ее формулировок, территориального охвата и ее применения государствами, таких как Канада и Россия. Таким образом, государственная правовая практика Канады и России не является традиционной в контексте Международного права, и даже единообразно понимается сторонниками или противниками.

Россией принято несколько законов, требующих предварительного уведомления, разрешения и, по мнению ряда государств, противоречащих режиму мирного прохода и свободы судоходства. Для входа в навигацию по СМП следует подать заявление и получить разрешение от Администрации СМП в соответствии со ст. 3 Правил плавания по трассам Северного морского пути 1990 г. Аналогичное требование содержится в ст. 2 приказа Министерства транспорта РФ от 17 января 2013 г. № 7 «Об утверждении Правил плавания

в акватории Северного морского пути» [8]. Данной статьей установлен основанный на разрешении порядок судоходства в акватории СМП.

Решение Администрации СМП на запрос может быть положительным или отрицательным. Суда, получившие разрешение, не должны входить в акваторию СМП раньше даты, указанной в их разрешительных документах. Положение о помощи ледоколов можно интерпретировать как правовое требование к судам, проходящим транзитом по СМП с целью обеспечения безопасности судоходства и реагирования на чрезвычайные ситуации в районах, покрытых льдом.

Россия выступает участником ЮНКЛОС. Поэтому она обязана соблюдать такие международные обязательства и гарантировать иностранным судам такие права в соответствии с правовым определением внутренних и территориальных вод согласно ЮНКЛОС. Следовательно, Россия обеспечивает право мирного прохода в территориальных водах и свободу судоходства. Если проливы СМП будут по-прежнему находиться под контролем и юрисдикцией государства в пределах морских зон РФ, правовой режим в отношении международного судоходства будет основываться на одностороннем российском законодательстве [10].

Дополним, что прибрежное государство в своем территориальном море может принимать законы и правила в соответствии с положениями ЮНКЛОС и другими нормами международного права относительно «мирного прохода через это море для обеспечения безопасности судоходства и регулирования морского движения; сохранения окружающей среды прибрежного государства, сокращения и контроля загрязнения; морских научных исследований и гидрографических изысканий». Но такие законы и правила не применяются к строительству, проектированию или комплектованию иностранных судов, если они не приводят в действие общепринятые международные правила или стандарты.

Некоторые более ранние положения отечественного законодательства могут

показаться противоречащими статьям ЮНКЛОС о территориальном море и проливах, используемых для международного судоходства. Но, согласно официальной позиции РФ, как следует из заявлений Правительства, ст. 234 ЮНКЛОС служит чрезвычайной мерой по повышению безопасности судоходства в районах, покрытых льдом, к которой дополняются российские законы. В отношении этой статьи Россия использует широкое толкование, соответствующее российским потребностям, чем в целом понятное в международном сообществе. Можно утверждать, что РФ, применяя ст. 234 ЮНКЛОС ко всем российским арктическим проливам, находящимся в пределах российской исключительной экономической зоны (ИЭЗ), следует правовому режиму для проливов, используемых для международного судоходства [12].

Поэтому взаимосвязь между положениями ЮНКЛОС относительно территориального моря, проливов для международного судоходства и ИЭЗ может казаться неоднозначна, поскольку все они не могут существовать одновременно. Интерпретируя ст. 234 ЮНКЛОС, сделаем вывод о том, что она должна обеспечивать баланс между двумя различными интересами – свободой судоходства и защитой, сохранением морской среды. Исходя из этой позиции, следовательно, можно интерпретировать требование российских Правил судоходства 2013 г. в акватории СМП, требующих предварительного разрешения и получения разрешения от Управления СМП как нарушение закрепленного в ЮНКЛОС права на свободу судоходства.

Следующий вопрос заключается в том, являются ли правила, принятые РФ, дискриминационными по отношению к стандартам конструкции, оборудованию и снабжению судов, или России разрешено предъявлять такие требования на основе данных критериев стандартов в соответствии со ст. 234. В целях обеспечения безопасности плавания судов в акватории СМП требование использовать ледокольную помощь представляется разумным из-за взаимосвязи между безопасностью су-

доходства и защитой, сохранением морской среды. Если безопасность судоходства обеспечивается государством, то меньше рисков экологической катастрофы из-за разливов нефти и необратимого воздействия на арктические экосистемы, особенно из-за количества предыдущих аварий в Арктике. Поэтому требования отечественного законодательства в отношении помощи ледоколов можно считать разумными для соблюдения обязательств, предусмотренных в части XII ЮНКЛОС. На практике данная позиция также верна, поскольку иностранные судовые экипажи, не имеющие арктического опыта, будут подвергаться опасности для себя, своего судна и окружающей среды без помощи ледокола и/или лоцманской проводки.

Остается пока неясным вопрос о том, будет ли дискриминационным запрет России судам низкого ледового класса на плавание по СМП. Но представляется неразумной точка зрения о введении судна низкого ледового класса в российские арктические воды. К счастью, большинство страховых полисов на таких судах содержат положения, запрещающие судну входить в воды, покрытые льдом, что не позволяет РФ или другим государствам принимать такие решения. В пакете заявок на транзит по СМП существует запрос на информацию о ледовой классификации судна, а Россия предпринимает усилия для предотвращения плавания коммерческих судов низкого ледового класса, если это необходимо [11].

Относительно сборов с иностранных судов отметим, что Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» и ст. 26.1 ЮНКЛОС предусмотрено, что сборы не следует взимать с иностранных судов только по причине их прохода через территориальные моря. Сборы взимают с иностранных судов, проходящих через территориальные моря, в качестве оплат конкретных услуг именно для этих плавсредств. С одной стороны, уплата сборов за ледокольную помощь иностранным судам в территориальных водах в рамках СМП выглядит соответствующей ст. 26 ЮНКЛОС, при условии, что она применяется равно-

мерно, справедливо и без дискриминации.

С другой стороны, размер сбора зависит от нескольких факторов: ледового класса судна, его вместимости, расстояния сопровождения и периода плавания. В зависимости от характеристик каждого судна или рейса разные суда будут платить разные сборы. Тем не менее, с точки зрения судовладельцев, уплата сборов, ставки которых высоки, выступает препятствием для международного судоходства. Но в последние годы ставки сборов по СМП снижены, и, следовательно, международный транзит возрос. Сегодня это сравнимо с Суэцким или Панамским каналами, которые судовладельцы используют без жалоб или юридических споров, несмотря на различные ставки сборов для разных судов, грузов и т.д.

Представляется сомнительным, что это может проследиваться ввиду ч. VII ЮНКЛОС и традиционного правового режима морского права в отношении свободы открытого моря. Любые ссылки на историческое название частей СМП, проходящих в открытом море, сегодня неприемлемы, поскольку Россией подписана Женевская конвенция 1958 г. и ЮНКЛОС 1982 г., где содержатся строгие определения этих зон. Свобода открытого моря ни при каком сценарии не может быть ограничена.

Уточним, что, согласно российскому законодательству в отношении СМП и Правилам судоходства 2013 г., территория СМП – это акватория, лежащая во внутренних водах, территориальном море РФ. Следовательно, рейс по такому пути невозможен, если он отклоняется в сторону от пролегающего открытого моря.

В настоящее время большинство районов океана к северу от СМП покрыты льдом и сложны для обеспечения нормальной навигации. Но в будущем, по мере изменения климата и таяния льдов, тенденции сохранятся, и суда действительно смогут заходить в эти воды для транзита, рыболовства, осуществления других видов деятельности. Так что на данном этапе необходимо оценить этот юридический нюанс.

С учетом вышеизложенного становится понятным, что Россия обязана обес-

печить соблюдение своего национального законодательства в отношении правового регулирования СМП в соответствии с международным морским правом. Важно, что это должно быть связано с международными обязательствами относительно защиты и сохранения морской среды, навязанными РФ в соответствии ЮНКЛОС.

Итак, Морская доктрина РФ подтверждает, что «современная Российская Федерация не может существовать без сильного флота. Крупнейшие в мире территория и протяженность морских границ, огромные запасы и разнообразие морских природных энергетических, минеральных и биологических ресурсов, качество и количество народонаселения Российской Федерации объективно определяют ее существование и развитие в XXI веке как великой континентальной и морской державы. Российская Федерация будет твердо и решительно отстаивать свои национальные интересы в Мировом океане, а наличие достаточной морской мощи гарантирует их обеспечение и защиту, способствуя устойчивому социально-экономическому развитию Российской Федерации, обеспечению ее национальной безопасности и укреплению авторитета на международной арене» [2]. Вместе с тем, согласно Указу Президента РФ от 5 марта 2020 г. № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года», необходимо «развитие Северного морского пути в качестве конкурентоспособного на мировом рынке национальной транспортной коммуникации Российской Федерации» [6].

Представленные выше нормативные акты отражают российские приоритеты в отношении позиций России в Арктике, СМП и разъясняют, что концепция интернационализации Арктики – вызов для национальных, геополитических и стратегических интересов РФ. Прежде всего СМП важен для развития арктических территорий РФ и нефтегазового освоения месторождений арктического шельфа, тогда как международные перевозки в ближайшем будущем должны иметь второстепенное значение.

Таким образом, для СМП в целом ха-

рактерна двойственность правового режима, а многочисленные сложности, связанные с интерпретацией СМП, возникли вследствие международных соглашений, к которым Россия присоединилась в 80-е и 90-е гг. XX в. Следовательно, западные страны сосредоточены на оценке соответствия российского национального законодательства международному праву, особенно в отношении охраны окружающей среды, защиты и свободы судоходства в водах СМП. Но для РФ наиболее значимыми вопросами остаются геополитические и стратегические факторы для обеспечения контроля над российскими Арктическими водами и позиции государства в Арктике.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об экономической зоне СССР: указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 февраля 1984 г. № 10864-Х // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14556/ (дата обращения: 21.07.2022).

2. Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 июля 2022 г. № 512 // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_423278/942772dce30cfa36b671bcf19ca928e4d698a928/?ysclid=ld3o680wom493713469 (дата обращения: 21.07.2022).

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути: федер. закон от 28 июля 2012 г. № 132-ФЗ // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133277/?ysclid=ld3o7e3q4x604286910 (дата обращения: 21.07.2022).

4. Конвенция Организации Объеди-

ненных Наций по морскому праву (UNCLOS): заключена в г. Монтего-Бее 10 декабря 1982 г. (с изм. от 23 июля 1994 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121270/cde09a2cd0c411568920b76ce394a82dfaae5045/?ysclid=ld3o8otmlx44051780 (дата обращения: 21.07.2022).

5. *Гаврилов В.В.* Правовой статус Северного морского пути Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 147–157.

6. Комплексный план развития СМП требует доработки // Арктические ведомости. 2016. № 2. С. 3.

7. *Писарев С.В.* Севморпуть. Взгляд океанолога. Ч. II // GoArctic. 2018. 7 июня. URL: <https://goarctic.ru/work/sevmorputvzglyad-oceanologa-chast-ii/> (дата обращения: 20.07.2022).

8. Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути: приказ Министерства транспорта РФ от 17 января 2013 г. № 7 // Администрация Северного морского пути. URL: <http://www.nsra.ru/> (дата обращения: 21.07.2022).

9. *Ратников А.* Зашли с севера. Сможет ли Россия воспользоваться выгодами Северного морского пути // Lenta.ru. 2016. 29 марта. URL: <https://lenta.ru/articles/2016/03/15/northsearoute/> (дата обращения: 21.07.2022).

10. *Blunden M.* Geopolitics and the Northern Sea Route // International Affairs. 2012. Vol. 88. № 1. P. 115–129.

11. *Fedorov V.P., Zhuravel V.P., Gripyaev S.N., Medvedev D.A.* The Northern Sea Route: problems and prospects of development of transport route in the Arctic // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. 2020. Vol. 434. № 1. P. 012007.

12. *Sharapova A.A.* Some issues of the legal regulation of the transportation Through northern sea route // Shipping in the Arctic. 2015. Vol. 17. № 1. P. 139–149.