

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТИРОВКИ ПО СЕВЕРНОМУ МОРСКОМУ ПУТИ

Юсуфова Дарья Борисовна

Аспирант

Международный институт энергетической
политики и дипломатии (МИЭП) МГИМО МИД России

Ефименко Сергей Васильевич

Соискатель

Научно-исследовательский институт Российской
академии наук в области комплексного изучения

Африки

LEGAL REGULATION OF TRANSPORTATION ALONG THE NORTHERN SEA ROUTE

**D. Yusufova
S. Efimenko**

Summary. The Arctic and its natural resources, such as hydrocarbons, waterways and living marine resources, are increasingly valuable for commercial use in the modern world as a result of geopolitical, socio-economic, technological, industrial factors, as well as climate change processes.

The Northern Sea Route (NSR) was first the “national transport route of the USSR”, now the “historically established national transport communication line of the Russian Federation” as reflected in the historical Soviet, and now Russian legislation. This waterway plays a crucial role in opening up the Arctic to transportation and commercial opportunities.

In recent years, the important role of the NSR in the Arctic paradigm has rapidly increased for international shipping, international trade, and the economy of many states. As the main Arctic sea artery for Russia, the NSR plays an increasingly important role not only for Russian national, geopolitical, strategic and commercial interests, but also for the international maritime industry and shipping, and the economy of international trade.

The Russian Federation is one of the five Arctic coastal states along with Denmark, Canada, Norway, and the United States with maritime territories in the Arctic. Of these five, Russia is the largest territory and the richest natural resources, where under its sovereignty are marine zones characterized as vast water spaces (Russian Arctic Straits and seas), which, joined together, form a unique transport waterway — the Northern Sea Route. Russia, as the successor State of the Soviet Union, inherited certain rights and obligations in accordance with the principle of succession of States in international law, including the right to sovereignty over numerous territories and waters, including the NSR.

Keywords: Arctic, legal regulation, Northern Sea Route, Rules of navigation, coastal states, the water area of the NSR.

Аннотация. Арктика и ее природные ресурсы, такие как углеводороды, водные пути и живые морские ресурсы имеют все большую ценность для коммерческого использования в современном мире в результате геополитических, социально-экономических, технологических, промышленных факторов, а также процессов изменения климата.

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 последние годы важная роль СМП в арктической парадигме быстро возросла для международного судоходства, международной торговли, экономики многих государств. Как главная арктическая морская артерия для России, СМП играет все более важную роль не только для российских национальных, геополитических, стратегических и коммерческих интересов, но и для международной морской индустрии и судоходства, экономики международной торговли.

Российская Федерация является одним из пяти прибрежных арктических государств наряду с Данией, Канадой, Норвегией, США с морскими территориями в Арктике. Из этих пяти Россия является крупнейшей территорией и богатейшими природными ресурсами, где под ее суверенитетом находятся морские зоны, характеризующиеся как обширные водные пространства (российские Арктические проливы и моря), которые, соединенные вместе, образуют уникальный транспортный водный путь — Северный Морской путь. Россия, как государство-правопреемник Советского Союза, унаследовала определенные права и обязанности в соответствии с принципом правопреемства государств в международном законодательстве, включающий право на суверенитет над многочисленными территориями и водами, включая СМП.

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

СМП — кратчайший транспортный морской путь, соединяющий европейскую часть России и ее Дальний Восток. Российским федеральным законом 2012 года описывается СМП 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 Морской демаркационной линией с Соединенными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнева в Беринговом проливе, с меридианом от мыса Мыс 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 Севморпути осуществлялась преимущественно для обеспечения жизнедеятельности и товарных потребностей населенных пунктов, расположенных на маршруте, то сейчас он снова становится важной транзитной дорогой с большими перспективами. (Рис. 1) [9]

Российские арктические воды, составляющие СМП, имеют долгую историю открытий, исследований и освоения. На протяжении многих веков значение Северо-Восточный проход был замечен многими исследователями из разных стран. 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 прописанным еще в 1936 году задачам для СМП Постановления Совета народных комиссаров СССР № 1100 «Об утверждении Положения о Главном управлении Северного морского пути при СНК СССР», то в данном документе 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 26.02.1984 года [1], продолжает действовать на территории России, 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. В случае нарушения судами данного законодательства или международных правил, власти осуществляют необходимые проверочные действия — затребование информации о судне, произведения его осмотра, возбуждение разбирательства и задержание судна-нарушителя.

В отношении правового статуса СМП и составляющих его вод, действует законодательная база, начинающаяся с правовых актов с 1990-х по 2022 год, таких как: Правила судоходства по морским путям Северного морского пути 1990 года, Руководства по судоходству по Северному морскому пути 1996 года, Правил 1996 года для Ледокольного и лоцманского сопровождения судов по Северному морскому пути 1996 года, Правил плавания в акватории Северного морского пути Приказа Минтранса России от 17.01.2013 г. № 7 зарегистрированных Минюстом России 12.04.2013 г., Резолюции MSC.385(94) (принята 21.11.2014 года) Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах (Полярный кодекс), Правил плавания в акватории СМП в соответствии с положениями Полярного кодекса к моменту его вступления в силу 01.01.2017 г., Постановления Правительства Российской Федерации от 18.09.2020 г. № 1487 «Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути» и т.д.

Правовое законодательство по конструкциям, оборудованию и снабжению судов, осуществляющих транспортировку по СМП следующее: Федеральный закон от 17.08.1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях», Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31.07.1998 № 155-ФЗ, Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» от 17.12.1998 № 191-ФЗ, «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации» от 30.04.1999 № 81-ФЗ, «Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года» (утв. Президентом РФ 27.07.2001), Указ Президента РФ от 31 июля 2022 г. № 512 «Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации» и т.д. Вместе эти акты образуют правовую основу нынешнего режима судоходства по СМП.

Официальная позиция Российской Федерации в отношении правового статуса, правового режима и осуществления юрисдикции над водами, составляющими Северный Морской путь основан на одностороннем законодательстве, которое, согласно официальной точке зрения государства принимается в соответствии со статьей 234 «Районы, покрытые льдом» Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву (UNCLOS). [4]

Согласно статье 234 ЮНКЛОС «прибрежные государства имеют право принимать и применять недискриминационные законы и правила для предотвращения, сокращения и контроля за загрязнение морской среды с судов в районах, покрытых льдом, в рамках исключительной экономической зоны, с суровыми климатическими условиями и наличием льда, покрывающего эти



Рис. 1. Северный морской путь в цифрах

районы в течение продолжительного времени года, создающие препятствия и опасности для судоходства, а загрязнение морской среды наносит серьезный ущерб или приводит к необратимому нарушению судоходства и экологического баланса». [4]

Это дает Российской Федерации 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 статьи 234 ЮНКЛОС Российской Федерацией часто несовместим 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.

Отметим, что строгие арктические законы, установленные прибрежным государством, согласно Статье 234 являются обязательными для соблюдения государствами — участниками ЮНКЛОС. Но для государств, как США, которые не являются государствами — участниками ЮНКЛОС, эта статья отражает применение обычного международного права. Российскими официальными лицами и политиками утверждается, что российское национальное законодательство соответствует статье 234 ЮНКЛОС, а сами российские Правила, положения и Федеральные законы принимаются в соответствии с ЮНКЛОС.

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

Российскими экспертами утверждается, что СМП — это внутренний водный путь, находящийся под юрисдикцией СССР — России и 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 годов. [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 наноситься вред от судоходства. Все вышесказанное 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 защите морской среды. По логике это сущность статьи 234.

Однако, экспертами подчеркивается, что статья 234 является расплывчатой, оставляя 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 свете Международного права или даже единообразно понимается сторонниками или противниками.

Россией принято несколько законов, требующих предварительного уведомления и разрешения и по мнению некоторых 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 статьей 3 Правил плавания по трассам Северного морского пути 1990 года. Аналогичное требование содержится в статье 2 Приказа Министерства транспорта РФ от 17.01.2013 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. Что касается помощи ледоколов, то можно интерпре-

тировать, что это действительно правовое требование к судам, проходящим транзитом по СМП с целью обеспечения безопасности судоходства и реагирования на чрезвычайные ситуации в районах, покрытых льдом.

Российская Федерация является 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. В отношении проливов СМП, если проливы будут по-прежнему находиться под контролем и юрисдикцией государства в пределах морских зон Российской Федерации, то правовой режим в отношении международного судоходства будет основываться на одностороннем российском законодательстве.

В то же время следует добавить, что прибрежное государство в своем территориальном море может принимать законы и правила в соответствии с положениями ЮНКЛОС и другими нормами международного права, касающимися «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 только они не приводят в действие общепринятые международные правила или стандарты.

Некоторые более ранние положения российского законодательства могут показаться противоречивыми со статьями ЮНКЛОС, касающихся территориального моря и проливов, используемых для международного судоходства, но официальная позиция России как следует из заявлений правительства утверждает, что статья 234 ЮНКЛОС является чрезвычайной мерой по повышению безопасности судоходства в районах, покрытых льдом и к которой дополняются российские законы. В отношении этой статьи Российская Федерация использует широкое толкование, соответствующая российским потребностям, чем в целом понятный в международном сообществе. Можно утверждать, что Россия, применяя статью 234 ЮНКЛОС ко всем российским арктическим проливам, которые находятся в пределах российской исключительной экономической зоны (ИЭЗ), следует правовому режиму для проливов, используемых для международного судоходства. [11]

В этой связи взаимосвязь между положениями ЮНКЛОС, касающихся территориального моря, проли-

вов для международного судоходства и ИЭЗ выглядят проблематичными, поскольку все они не могут существовать одновременно. Интерпретируя статью 234 ЮНКЛОС, сделаем вывод, что она должна обеспечивать баланс между двумя различными интересами — свободой судоходства и защитой и сохранения морской среды. Вот почему так можно интерпретировать требование российских Правил судоходства 2013 года 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 Россией, дискриминационными по отношению к стандартам конструкции, оборудованию и снабжению судов, или России разрешено предъявлять такие требования на основе данных критериев стандартов в соответствии со статьей 234. В целях обеспечения безопасности плавания судов в акватории СМП, требование использовать ледокольную помощь представляется разумным из-за взаимосвязи между безопасностью судоходства и защитой и сохранением морской среды. Если безопасность судоходства обеспечивается государством, то меньше рисков экологической катастрофы из-за разливов нефти и необратимого воздействия на арктические экосистемы и особенно из-за количества предыдущих аварий в Арктике. Поэтому требования российского законодательства в отношении помощи ледоколов, можно считать разумной для соблюдения обязательств, предусмотренных в части XII ЮНКЛОС. На практическом уровне это также верно, поскольку иностранные судовые экипажи, не имеющие арктического опыта, будут подвергаться серьезной опасности для себя, своего судна и окружающей среды без помощи ледокола и/или лодманской проводки.

Остается пока неясным, будет ли дискриминационным запрет России судам низкого ледового класса на плавание по СМП, но было бы очень неразумно вводить судно 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 России 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. [12]

Что касается сборов с иностранных судов, то Федеральным законом «О естественных монополиях» от 17.08.1995 № 147-ФЗ и статьей 26.1 ЮНКЛОС обозначено, что никакие сборы не могут взиматься с иностранных судов только по причине их прохода через территориаль-

ные моря. Сборы взимаются с иностранных судов, проходящих через территориальные моря в качестве оплат для конкретных услуг именно для этих плавсредств. В свете этого, с одной стороны, уплата сборов за ледокольную помощь иностранным судам в территориальных водах в рамках СМП, выглядит соответствующей статье 26 ЮНКЛОС, при условии, что она применяется равномерно, справедливо и не допуская 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, является препятствием для международного судоходства. Но в последние годы ставки сборов по СМП снижены, и, следовательно, международный транзит возрос. Сейчас 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 иметь место в свете части 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, так как Россией подписана Женевская конвенция 1958 года и ЮНКЛОС 1982 года, где содержатся строгие определения этих зон. Свобода открытого моря ни при каком сценарии не может быть ограничена.

Уточним, что согласно российского законодательства в отношении СМП в соответствии с Правилами судоходства 2013 года территория СМП — это акватория, лежащая во внутренних водах, территориальном море Российской Федерации, поэтому 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 или других видов деятельности, так что на данном этапе необходимо будет оценить этот конкретный юридический нюанс.

Исходя из вышеизложенного, Российская Федерация обязана обеспечить соблюдение своего национального законодательства в отношении правового регулирования СМП в соответствии с международным морским правом. И в качестве ключевого момента, это должно быть

конкретно связано с международными обязательствами, касающимися защиты и сохранения морской среды, навязанное Российской Федерации в соответствии ЮНКЛОС.

В соответствии с этим новая Морская доктрина Российской Федерации 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]

В то же время согласно Указа Президента РФ от 05.03.2020 № 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 разъясняет, что концепция интернационализации Арктики является вызовом для национальных, геополитических и стратегических интересов России.

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 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.

Следовательно, западные страны сосредоточены на оценке соответствия российского национального законодательства с международным правом, особенно в отношении охраны окружающей среды, защиты и свободы судоходства в водах СМП. Но для Российской Федерации, наиболее важными вопросами являются геополитические и стратегические факторы для обеспечения контроля над российскими Арктическими водами и позиции государства в Арктике.

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президиума ВС СССР от 28.02.1984 № 10864-Х «Об экономической зоне СССР» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14556/
2. Указ Президента РФ от 31 июля 2022 г. № 512 «Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 28.07.2012 года № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» // СПС «КонсультантПлюс».
4. «Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву» (UNCLOS) (заключена в г. Монтего-Бее 10.12.1982) (с изм. от 23.07.1994) // СПС «КонсультантПлюс».
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. Часть II. Режим доступа: <https://goarctic.ru/work/sevmorputvzglyad-oceanologa-chast-ii/> (дата обращения 20.07.2022).
8. Приказ Министерства транспорта Российской Федерации № 7 от 17.01.2013 г. «Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути». Текст доступен на официальном сайте ФГКУ «Администрация Северного морского пути» — URL: <http://www.nsr.ru/>
9. Ратников А. Зашли с севера. Сможет ли Россия воспользоваться выгодами Северного морского пути. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: — <https://lenta.ru/articles/2016/03/15/northsearoute/>. (Дата обращения: 21.07.2022).
10. Margaret Blunden. Geopolitics and the Northern Sea Route. // *International Affairs* 88: 1 (2012) 115–129.
11. Sharapova A.A. Some issues of the legal regulation of the transportation Through northern sea route // *Shipping in the Arctic*, 2019, С. 139–149.
12. Fedorov V.P., Zhuravel V.P., Grinyayev S.N., Medvedev D.A. The Northern Sea Route: problems and prospects of development of transport route in the Arctic // *IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science* 434 (2020) 012007.

© Юсуфова Дарья Борисовна, Ефименко Сергей Васильевич.

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»