

## ПРАВОВОЙ РЕЖИМ БЕРИНГОВА ПРОЛИВА

© 2016 г. Александр Николаевич Вылегжанин<sup>1</sup>,  
Инна Петровна Дудыкина<sup>2</sup>, Елена Владимировна Норкина<sup>3</sup>

*В статье рассматривается правовой режим Берингова пролива – единственного морского пути между Тихим и Северным Ледовитым океанами в контексте географической характеристики этого пролива, климатических и экономических изменений в Арктике, в том числе большей доступности для международного судоходства. Раскрывается правовое значение таких терминов, использованных в международно-правовых документах, как “регион Берингова пролива” (“Bering Strait Region”) и “Берингия” (“Beringia”). Возможности интенсификации проходов судов через Берингов пролив оцениваются в контексте применимых норм международного права, прежде всего морского и природоохранного, с учетом особых прав, обязанностей и ответственности России и США как государств, прибрежных к Берингову проливу. Подчеркнуто значение двустороннего сотрудничества Российской Федерации и США в целях защиты морской среды и повышения безопасности навигации.*

*The article is devoted to the legal regime of the Bering Strait, in the context of environmental changes in the Arctic and the fact that the Bering Strait is becoming more accessible to shipping. Such terms as “the Bering Strait Region”, “Beringia” are described in the article; existing rules of International Law relevant to the Status of the Bering Strait are scrutinized, with special attention to issues of protection of the environment in the Bering Strait Region and to legal options of future improving of safety of navigation in the Bering Strait. Thus, the importance of bilateral cooperation between Russia and the USA in the Bering Strait Region is underlined.*

**Ключевые слова:** Берингов пролив, Арктика, транзитный режим, защита окружающей среды, Конвенция ООН по морскому праву, регион Берингова пролива, Берингия, Соглашение между СССР и США о линии разграничения морских пространств, остров Большой Диомид, остров Малый Диомид.

**Key words:** the Bering Strait, the Arctic, transit passage, protection of the environment, United Nations Convention on the Law of the Sea, the Bering Strait Region, Beringia, the Agreement between the USA and the USSR on the Maritime Boundary, Big Diomed Island, Little Diomed Island.

Будучи единственным морским путем между Северным Ледовитым и Тихим океанами, Берингов пролив имеет очевидное стратегическое значение<sup>4</sup>. В своей северной части Берингов пролив

относится к Арктике, если исходить из преобладающего определения этого региона<sup>5</sup>. Данный фактор предполагает учет региональной идентичности Арктики при характеристике правового режима этого пролива<sup>6</sup>. В прошедшее десятилетие климат в Арктике менялся, площадь многовекового льда сокращалась, хотя часть ученых считает это временным циклом, за которым последует очередное похолодание<sup>7</sup>. Тем не менее и в краткосрочной перспективе эти климатические

<sup>1</sup> Заведующий кафедрой международного права МГИМО (У) МИД России, доктор юридических наук, профессор. Alexander Vylegzhanin, head of international law Department of MGIMO (University) of the MFA of Russia, Doctor of Law, Professor.

<sup>2</sup> Аналитик Аналитического центра при Правительстве РФ, кандидат юридических наук (E-mail: inna\_mel3008@mail.ru). Inna Dudykina, analyst at Analytical center under the Government of the Russian Federation, PhD in Law (E-mail: inna\_mel3008@mail.ru).

<sup>3</sup> Магистр права, юрисконсульт, аспирантка кафедры международного права МГИМО (У) МИД России (E-mail: lennorkina@gmail.com). Elena Norkina, Master of Law, legal adviser, post-graduate student of the chair of international law MGIMO (University) MFA Russia (E-mail: lennorkina@gmail.com).

<sup>4</sup> Прокладка железной дороги через тоннель в Беринговом проливе остается пока проектом будущего. Так, в Постановлении Правительства РФ от 21 апреля 2014 г. N 366 “Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года” предусмотрено: “необходимо обеспечить создание опорной транспортной круглогодичной наземной сети, стержнем которой станет железная дорога до г. Якутска с после-

дующим продолжением ее как на восток (Магадан и далее Чукотка, в Северную Америку через Берингов пролив), так и на запад, через развивающиеся западные районы Республики в соответствии с идеологией создания Северо-Сибирской железнодорожной магистрали”.

<sup>5</sup> Об определениях Арктики см.: Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. В 3-х т. Т. III. Применимые правовые источники / Гл. ред. И.С. Иванов; науч. ред. А.Н. Вылегжанин. М., 2013.

<sup>6</sup> По законодательству США, впрочем, весь Берингов пролив и находящееся к югу от него Берингово море отнесены к Арктике. Подход американского законодателя отличается от преобладающего значения терминов “Арктика”, “Арктический регион” (см.: там же).

<sup>7</sup> См.: Young O.R. Arctic Futures: the Power of Ideas // Environmental Security in the Arctic Ocean / Ed. by P.A. Berkman and A.N. Vylegzhanin. Cambridge, 2013. P. 123, 124.

изменения значимы хотя бы потому, что экономическая активность в Арктике сегодня растет, *Северо-Западный проход* вдоль побережья Канады и *Северный морской путь* вдоль побережья России, который и заканчивается на востоке Беринговым проливом, становятся доступнее для судоходства<sup>8</sup>. Нацеленность на *правовую стабильность* и одновременно на согласованные концепции совершенствования исторически сложившегося управления арктическими государствами этим регионом, прежде всего для адекватного ответа на современные экологические вызовы, составляет лейтмотив развивающихся международных контактов по проблематике Северного Ледовитого океана<sup>9</sup>. К тому же Берингов пролив является *миграционным коридором* для морских млекопитающих, морских птиц, местом, где сходятся *океанические течения*. Еще большее значение имеет то, что *берега пролива* составляют *самый восточный район Евразии и самый западный участок Северной Америки*. Это – стык территорий *наиболее мощных в военном отношении государств – Российской Федерации и США*. Пролив, будучи частью *кратчайшего морского пути, соединяющего Европу (через Северный Ледовитый океан) с Китаем, Японией, Южной Кореей, Сингапуром, другими странами Тихого океана с растущей экономикой, в XXI в. характеризуется как прибавляющий в масштабности объект геоэкономики и геополитики*<sup>10</sup>.

Как известно, пролив – это сужение моря и разделение частей суши. Площадь его меньше площади тех морских пространств, которые он соединяет. Международное право предусматривает специальный режим “проливов, используемых для международного судоходства”<sup>11</sup>. Определения этого термина в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.) нет, наиболее авторитетным считается то понимание

данного термина, которое предусмотрено Международным Судом ООН в решении по англо-албанскому спору о проливе Корфу (1949 г.)<sup>12</sup>. В юридической литературе обращено внимание на то, что проливы, используемые для международного судоходства, должны соответствовать определенным признакам<sup>13</sup>. Такие признаки, обозначенные Международным Судом, ниже будут рассмотрены при выявлении того, является ли Берингов пролив международным. Ширина пролива составляет 47 морских миль в его самой узкой части<sup>14</sup>. В этой части расположены *остров Ратманова, или остров Большой Диомид (Российская Федерация), и остров Крузенштерна, или остров Малый Диомид, а также скала Фэрзуэй (США)*<sup>15</sup>. Некоторые правоведы, описывая район Берингова пролива и его статус, не упоминают скалу Фэрзуэй<sup>16</sup>. С юридической точки зрения это существенная неточность. В соответствии со ст. 121 Конвенции 1982 г., хотя скала и не имеет исключительной экономической зоны или континентального шельфа, она, тем не менее, *имеет территориальное море, ширина которого устанавливается соответствующим прибрежным государством – не более 12 морских миль от исходных линий вдоль побережья* (ст. 3 Конвенции 1982 г.).

Обозначенное правовое положение Берингова пролива в более детальном плане характеризуется следующим: 1) Россия имеет здесь *территориальное море, примыкающее к Чукотскому полуострову и острову Большой Диомид*; 2) США имеет *территориальное море, примыкающее к полуострову Аляска, острову Малый Диомид, скале Фэрзуэй*. Расстояние между российским островом Большой Диомид и американским (Малый Диомид) составляет около двух морских миль. Именно здесь проходит *Государственная*

<sup>8</sup> См.: *Byers M. Arctic Straits: the Bering Strait, Northwest Passage, and Northern Sea Route // The Arctic in World Affairs. Ed. by R.W. Corell, J.S. Kang, Y.H. Kim. The Korea Transport Institute and East-West Center, USA. Honolulu, 2013. P. 267–287.*

<sup>9</sup> См.: *Berkman P.A., Vylegzhanin. A.N. Preface: International, Interdisciplinary and Inclusive Perspectives // Environmental Security in the Arctic Ocean / Ed. by P.A. Berkman and A.N. Vylegzhanin. Cambridge, 2013. P. XXIII; Выегжанин А.Н. Правовое положение Арктического региона в документах. Вводная статья к т. III. Применимые правовые источники. С. 11–44.*

<sup>10</sup> См. о таком возрастающем значении Берингова пролива: *Arctic Council. Arctic Marine Shipping Assessment. 2009. Report. Tromso. Arctic Council. 2009. P. 106–109.*

<sup>11</sup> *Выегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г. Международное морское право. М., 2003. С. 176. Лукашук И.И., Шинкаревич Г.Г. Международное право. М., 2004. С. 153, 154.*

<sup>12</sup> См.: *Выегжанин А.Н. Вклад Международного Суда ООН в прогрессивное развитие морского права (1949–1990) // Международное морское право. Ст. памяти А.Л. Колодкина. М., 2013. С. 45, 46.*

<sup>13</sup> См.: *Лопатин М.Л. Международные проливы и каналы: правовые вопросы. М., 1985. С. 14.*

<sup>14</sup> См.: *Лоция западной части Чукотского моря, Берингова пролива и северо-западной части Берингова моря. Министерство обороны Российской Федерации. М., 1999. С. 147.*

<sup>15</sup> См.: там же. С. 166.

<sup>16</sup> См.: *The Law of the Sea and the Polar Regions. Interactions between Global and Regional Regimes / Ed. by E.J. Molenaar, A.G. Oude Elferink and D.R. Rothwell. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden. Boston, 2013. P. 384, etc. Та же ошибка сделана в другой публикации в зарубежном юридическом журнале: *Hartsig A., Fredrickson I., Yeung C. and Senner S. Arctic bottleneck: protecting the Bering Strait region from increased vessel traffic // Ocean and Coastal Law Journal. Vol. 18:1. 2014.**

граница между США и Российской Федерацией, совпадающая с линией делимитации, определенной русско-американской Конвенцией об уступке Аляски 1867 г. и советско-американским Соглашением о линии разграничения морских пространств 1990 г. Расстояние между островом Малый Диомид и скалой Фэруэй составляет 7,8 морских миль<sup>17</sup>. Из-за названных двух островов и одной скалы по факту наличествуют четыре географических морских прохода (“рукава”), составляющих юридическое понятие “Берингов пролив”: 1) между материковой частью России и островом Большой Диомид; 2) между островом Большой Диомид и островом Малый Диомид; 3) между островом Малый Диомид и скалой Фэруэй; 4) между скалой Фэруэй и материковой частью США. В этом контексте заметим: описание авторитетным нидерландским юристом Берингова пролива “как трех судоходных проходов” (а не четырех) является ошибочным<sup>18</sup>.

Весь Берингов пролив в его самой узкой части является территориальным морем либо России, либо США. Вместе с тем оба эти государства, граничащие с Беринговым проливом, обязаны в соответствии с международным правом, как ниже покажем, уважать право транзитного прохода через пролив морских судов всех государств.

**Правовое значение терминов “регион Берингова пролива” и “Берингия”.** Названные термины не встречаются при описании Берингова пролива в официальных навигационных материалах<sup>19</sup>, тем более эти термины не использовались сразу после того, как офицер русского флота В. Беринг открыл данный пролив в период его знаменитой морской экспедиции на Камчатку в

1725-1741 гг.<sup>20</sup> Термин “регион Берингова пролива”, однако, встречается в современных международно-правовых источниках, включая те, которые были согласованы на высшем уровне между США и Российской Федерацией – государствами, побережья которых выходят в Берингов пролив, в Берингово и Чукотское моря. Совместное заявление Президента Российской Федерации и Президента Соединенных Штатов Америки по сотрудничеству в регионе Берингова пролива от 26 мая 2011 г. – политико-правовой документ, содержащий данный термин. Зарубежные ученые определили термин “регион Берингова пролива” как “районы северной части Берингова моря, Берингов пролив и южной части Чукотского моря”, т.е. “морской район, расположенный между Северной Америкой и Азией, примерно между 63° и 69° северной широты” (“the marine area between North America and Asia roughly 63° and 69° North latitude”)<sup>21</sup>. Как представляется, данное определение юридически не вполне корректно. В соответствии с уже цитированным документом – Совместным заявлением Президента Российской Федерации и Президента Соединенных Штатов Америки по сотрудничеству в регионе Берингова пролива не только морские районы включены в регион Берингова пролива, но также и прибрежные районы суши, включая национальный заповедник “Беринг-лэнд-бридж” и национальный памятник “Мыс Крузенштерн”, которые располагаются на территории США. Что касается термина “Берингия”, то он чаще всего определяется как “регион, включающий морские и сухопутные территории, ограниченный с запада рекой Леной (Россия), с востока – рекой Маккензи (канадская провинция Британская Колумбия), с севера – семьдесят второй параллелью северной широты в Чукотском море, а с юга – оконечностью Камчатского полуострова”<sup>22</sup>. На Вашингтонском саммите в июне 1990 г. Президентом США Дж. Бушем и Президентом СССР М.С. Горбачевым было объявлено о создании особо охраняемой территории – международного парка “Берингия”. “Создавая этот парк, США и СССР берут на себя ответственность за сохранение региона планетарного значения”, – сказано в совместном заявлении глав двух соседних госу-

<sup>17</sup> См.: Лоция западной части Чукотского моря, Берингова пролива и северо-западной части Берингова моря. Министерство обороны Российской Федерации. С. 149.

<sup>18</sup> См.: The Law of the Sea and the Polar Regions. Interactions between Global and Regional Regimes / Ed. by E.J. Molenaar, A.G. Oude Elferink and D.R. Rothwell. P. 384, 385. Ту же ошибку делает другой авторитетный юрист из Австралии: «В середине пролива находятся два острова – Б. Диомид (Россия) и М. Диомид (США), тем самым по факту создавая три судоходных пролива (“effectively creating three navigational channels”)). D. R. Rothwell. The United States and Arctic Straits. The Northwest Passage and the Bering Strait. International Law and Policies of the Arctic Ocean. Essays in Honour of D. Pharand. Leiden, 2015. P. 174.

<sup>19</sup> См.: Лоция Берингова моря. Министерство обороны Российской Федерации. М., 2001. С. 663. Лоция западной части Чукотского моря, Берингова пролива и северо-западной части Берингова моря. Министерство обороны Российской Федерации. С. 239.

<sup>20</sup> Laffont R. Les Grandes Routes Maritimes. Paris, 1970. P. 252, 253.

<sup>21</sup> Hartsig A., Fredrickson I., Yeung C. and Senner S. Arctic bottleneck: protecting the Bering Strait region from increased vessel traffic // Ocean and Coastal Law Journal. Vol. 18:1. 2014. P. 35–53.

<sup>22</sup> <http://www.nps.gov/akso/beringia/beringia/ru-index.cfm> Программа “Общее наследие Берингии”. О программе.



дарств<sup>23</sup>. Постановлением Правительства РФ от 17 января 2013 г. № 3 был учрежден *национальный парк “Берингия”* “общей площадью 1 819 454 гектара, включая земли водного фонда площадью 332 180 гектаров, земли запаса площадью 187 154 гектара и земли иных пользователей площадью 1 300 120 гектаров (без изъятия их из хозяйственной эксплуатации), в муниципальных районах Чукотского автономного округа” – Провиденция, Чукотском и Иульгинском. После Вашингтонского саммита 1990 г. Аляскинский региональный офис *Службы национальных парков США* предложил программу «*Общее наследие “Берингия”*» для содействия развитию международных связей и научных исследований в регионе Берингова пролива, а также для изучения возможностей создания совместной советско-американской охраняемой территории<sup>24</sup>. Обозначены следующие “задачи программы”: «Содействие установлению атмосферы взаимопонимания и сотрудничества между Соединенными Штатами, Россией и коренными народами “Берингии” в области охраны окружающей среды», сохранения “исторических и культурных памятников”; поддержка «традиционного природопользования на территории “Берингии”», а также уникальных традиционных занятий коренных народов региона; содействие изучению и использованию “природных и культурных ресурсов, имеющих международное значение”; содействие “культурному обмену между коренными жителями по обе стороны Берингова пролива”<sup>25</sup>.

**Берингов пролив как стык территорий России и США.** По Договору, заключенному между Россией и Северо-Американскими Соединенными Штатами в Вашингтоне 18 (30) марта 1867 г. об уступке российских североамериканских колоний (краткое название договора – *Конвенция об уступке Аляски 1867 г.*), была обозначена граница между территорией России и территорией США, приращенной за счет уступленной Аляски. Эта граница проходит в том числе и по Берингову проливу. Согласно Конвенции 1867 г. “Западная граница уступленных территорий проходит через точку в Беринговом проливе под шестьдесят пятым градусом и тридцатью минутами северной широты в ее пересечении с ме-

ридианом, отделяющим на равном расстоянии острова Крузенштерна... от острова Ратманова..., и направляется по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане”. Подчеркнем: по смыслу Конвенции 1867 г. Россия уступает США *всю территорию Аляски*, не только сушу, но и морскую территорию; т.е. *оба государства* исходили из наличия у России прав на всю эту уступаемую территорию. По Конвенции 1867 г. жителям уступаемой Аляски было предоставлено право оптации, которое должно было быть реализовано в течение трех лет с момента вступления в силу данного Договора; все военные укрепления на уступленной территории Аляски Россия передавала США. Именно в силу Конвенции 1867 г. *США стали государством, граничащим с Беринговым проливом (“припроливным”)*. До Конвенции 1867 г. берега этого пролива находились под суверенитетом только одного государства – России.

Позднее, в 1990 г., СССР и США подписали *Соглашение о линии разграничения морских пространств*. Статья 7 Соглашения предусматривает, что оно “подлежит ратификации и вступает в силу в день обмена ратификационными грамотами”. Соглашение было ратифицировано США, но США и СССР договорились взять на себя обязательства временно применять положения указанного Соглашения до его вступления в силу, начиная с 15 июня 1990 г. (что допускается согласно ст. 25 *Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 г.*). Участники Соглашения 1990 г., приняв “западную границу”, описанную в *Конвенции 1867 г.*, в качестве “линии разграничения морских пространств между СССР и США”, согласованно уточнили местоположение этой разграничительной линии. Подтверждено, что эта линия проходит через Берингов пролив: “От начальной точки 65°30’ северной широты и 168°58’37” западной долготы линия разграничения морских пространств идет на север по меридиану 168°58’37” западной долготы через Берингов пролив и Чукотское море по Северному Ледовитому океану, насколько допускается по международному праву”. Последнее словосочетание – юридически не тождественно тому, которое предусмотрено в тексте Конвенции 1867 г. об уступке Аляски: “*направляется по прямой линии безгранично к северу*”. По мнению некоторых аналитиков, отход от текста Конвенции 1867 г. следует толковать в том смысле, что стороны Соглашения считали, что международное право не допускает, чтобы линия, разграничивающая “территории” двух государств в Северном Ледовитом

<sup>23</sup> См.: <http://www.beringiapark.ru/about/sozdanie-beringii.html> Берингия.

<sup>24</sup> См.: <http://www.nps.gov/akso/beringia/about/ru-program-history.cfm> Программа “Общее наследие Берингии”. История программы.

<sup>25</sup> <http://www.nps.gov/akso/beringia/about/ru-index.cfm> Программа “Общее наследие Берингии”. О программе.



океане, простиралась до Северного полюса. Но договорного подтверждения такому толкованию нет. Скорее можно считать, что Россия и США в 1867 г. вполне допускали, что граница, предусмотренная Конвенцией 1867 г., может “в Ледовитом океане” простираться и до Северного географического полюса, тем более что именно в точке этого полюса пересекаются секторальные границы, установленные *русско-английской конвенцией о границах 1825 г.* и *русско-американской конвенцией 1867 г.*<sup>26</sup>

**Квалификация Берингова пролива как международного.** Берингов пролив соединяет *Берингово море* и *Чукотское море*, где есть районы *открытого моря*, *исключительной экономической зоны*. В них действует принцип *свободы судоходства*. Берингов пролив никогда не рассматривался в качестве *исторических* (т.е. внутренних морских) *вод России* или *США*<sup>27</sup>. С точки зрения официальных правовых позиций оба государства, граничащие с Беринговым проливом, рассматривают Берингов пролив как *международный*. В *деле о проливе Корфу* Международный Суд ООН рассмотрел доводы, по которым Албания отрицала, что пролив Корфу относится к международным проливам: во-первых, как считала Албания, пролив Корфу не являлся “необходимым путем” между двумя частями открытого моря; и, во-вторых, пролив использовался в основном для *местного*, а не для *международного судоходства*. Международный Суд обозначил критерии отнесения пролива к “используемым для международного судоходства”. Как отметил Суд, “можно задаться вопросом о том, является ли показателем интенсивность движения через пролив или его большая или меньшая значимость для международного судоходства. Но, по мнению Суда, решающим критерием является скорее “географическое положение пролива как соединяющего две части открытого моря”, а также “факт его использования для международного судоходства”<sup>28</sup>. В споре между Великобританией и Албанией о проливе Корфу Суд учел то, что в период с 1 апреля 1936 г. по 31 декабря 1937 г. общее число судов, прошедших через пролив и зашедших в

порт Корфу, составило 2884, причем под флагом разных государств: Албании, Великобритании, Греции, Италии, Румынии, Франции, Югославии. Еще большее число судов прошло через пролив без захода в порт Корфу. При этом военные корабли Великобритании “регулярно использовали этот пролив более восьмидесяти лет. Кроме того, пролив использовался для прохода военных кораблей других государств”<sup>29</sup>. В силу отмеченных факторов Суд сделал вывод о том, что пролив Корфу “следует рассматривать как относящийся к международным морским путям, проход через который в мирное время не может быть запрещен прибрежным государством”<sup>30</sup>.

Хотя общее число судов, ежегодно проходящих через Берингов пролив, меньше количества судов, проходивших на период 1949 г. через пролив Корфу, тем не менее и Россия, и США *последовательно* исходят из того, что Берингов пролив *использовался и используется для международного судоходства*<sup>31</sup>. Более того, интенсивность судоходства в районе Берингова пролива *возрастает* с увеличением числа судов, вовлеченных в промышленное освоение шельфа моря Бофорта и в Чукотском море. Прогнозируется, что “в связи с возрастанием интенсивности использования Северного морского пути количество судов, идущих через Берингов пролив, к 2017 г. достигнет 1000 в год, а к 2021 г. эта цифра возрастет до 2000”<sup>32</sup>. Изложенное означает, что *специальный правовой режим проливов, используемых для международного судоходства*, предусмотренный Конвенцией

<sup>29</sup> ICJ Reports 1949. P. 29.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Согласно данным Великобритании о количестве судов, проходящих через пролив Корфу “в течение одного года и девяти месяцев, общее количество судов составило 2884” (см.: I.C.J. Reports 1949. P. 29). Согласно данным Администрации Северного морского пути общее число судов, в том числе иностранных, прошедших через российские воды в Беринговом проливе, составило: в 2010–2012 гг. – не более чем 40 судов ежегодно; в 2013 г. – 71 судно. В зарубежной юридической литературе приведены иные сведения со ссылкой на данные штата Аляски: в 2006 г. в Арктике осуществили плавание около 6000 судов; в 2011 г. – порядка 7000 судов; через Берингов пролив прошло в 2009 г. 277 судов; в 2010 г. – 513 судов (см.: *Ristroph E.B. Loosening Lips to Avoid Sinking Ships: Designing a Ship Communications System for the Bering Strait Region // Indiana International & Comparative Law Review. Vol. 24. 2014. № 3*).

<sup>32</sup> Семинар по выявлению наиболее целесообразных вариантов защиты экологически и биологически значимых районов от возможных негативных последствий судоходства и прочей морской деятельности в районе Берингова пролива. Отчет о работе семинара 26–28 июня 2012 г. Ном, штат Аляска, США // [http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_beringworkshop2012\\_russian\\_2.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_beringworkshop2012_russian_2.pdf)

<sup>26</sup> См. подробнее об этом: *Вылегжанин А.Н.* 20 лет “временного применения” Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств 1990 г. Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 1 (10). С. 104–113.

<sup>27</sup> Об институте исторических вод в международном праве см.: *Вылегжанин А.Н., Матишов Г.Г., Моргунов Б.А., Соколова Е.Л.* Международно-правовая квалификация морских районов в качестве исторических вод. М., 2012. С. 112.

<sup>28</sup> *Corfu Channel case, Judgment of April 9<sup>th</sup>, 1949: I.C.J. Reports 1949. P. 28.*

ООН по морскому праву 1982 г. (ее ч. III), применим к Берингову проливу.

**Применимость к Берингову проливу ч. III Конвенции 1982 г.** Одно из государств, прибрежных к Берингову проливу (США), не является участником Конвенции 1982 г. После завершения III конференции ООН по морскому праву США отказались рассматривать ч. XI принятой на ней Конвенции 1982 г. (о “Районе” как *общем наследии человечества*) в качестве норм *jus cogens*, т.е. в качестве императивных норм международного права, исполнение которых общеобязательно (ст. 53 Венской Конвенции о праве международных договоров 1969 г.) вне зависимости от участия или неучастия государства в конкретном международном договоре, предусматривающем такую норму. В соответствии с международно-правовой позицией США “понятие общего наследия человечества, содержащееся в Конвенции 1982 г., не является нормой *jus cogens*”. Соответственно, таковой не являются и совершенно новые для морского права положения ст. 76 Конвенции 1982 г. – о геологических, геоморфологических и дистанционных критериях для *отграничения* от Района континентального шельфа прибрежного государства за пределами 200 миль от исходных линий. Как отмечено США, текст Конвенции 1982 г. и материалы переговоров на III Конференции ООН по морскому праву “свидетельствуют о том, что предложения некоторых делегаций включить положения о Районе в число норм *jus cogens* было отклонено”<sup>33</sup>. За исключением названных новых для морского права положений, предусмотренных в Конвенции 1982 г., практически все другие ее нормы (в том числе те, которых не было в Женевских морских конвенциях 1958 г., например об исключительной экономической зоне) признаны США как правила, “отражающие обычное международное право”. Соответственно, такие другие нормы Конвенции 1982 г. считаются в настоящее время обязательными и для США<sup>34</sup>. К таким нормам относятся и ч. III Конвенции (“Проливы, используемые для международного судоходства”). Исходя из изложенного, можно констатировать, что и Российская Федерация, и США считают применимой к Берингову проливу ч. III Конвенции 1982 г.

В терминах Конвенции 1982 г., чтобы иметь специальный правовой режим, пролив должен:

1) использоваться для международного судоходства; 2) находиться между одной частью открытого моря или исключительной экономической зоны и другой частью открытого моря или исключительной экономической зоны (ст. 3 7). В общем контексте Конвенции 1982 г. предусмотрены *четыре* возможных режима навигации через международные проливы: 1) режим свободы судоходства; 2) режим транзитного прохода; 3) режим архипелажного прохода; 4) режим мирного прохода. Кроме архипелажного прохода, *три других режима* применимы к определенным частям региона Берингова пролива.

**Режим свободы судоходства.** *Такой режим применим к тем частям региона Берингова пролива, которые не перекрываются территориальными морями России и США. Поскольку свобода судоходства является частью свободы открытого моря, в таких частях региона Берингова пролива суда свободны в маневрировании, т.е. они могут свободно изменять курс, скорость, стопорить машины, становиться на якорь и т.д., насколько позволяет навигационная обстановка; Россия и США как прибрежные государства не могут препятствовать свободному плаванию судов в рассматриваемой части региона Берингова пролива. Вместе с тем, поскольку этой части придан статус исключительной экономической зоны (или России, или США), то некоторые виды деятельности суда могут осуществлять лишь с согласия соответствующего прибрежного государства (например, научные исследования, рыболовство и т.д.); подводные суда могут проходить через рассматриваемые акватории как в надводном, так и в подводном положении.*

**Режим транзитного прохода** имеет сферой своего действия *собственно Берингов пролив*, т.е. ту часть сужения моря, которая *перекрывается* районами территориального моря России и США. Для характеристики правового содержания данного режима прохода судов через Берингов пролив следует отметить прежде всего следующее: 1) Иностранному судну в рамках этого режима предоставлено *не право плавания по проливу*, а *право прохода через пролив*. Осуществляя свою юрисдикцию в соответствии с нормами международного права, Россия и США как государства, прибрежные к проливу, издают свои законы и правила, относящиеся к транзитному проходу, которые обязательны для проходящих через пролив иностранных судов. Применение таких законов и правил не должно на практике сводиться к лишению, нарушению или ущемлению права транзитного прохода. 2) Суда при осу-

<sup>33</sup> Third United Nations Conference on the Law of the Sea. Doc.A/CONF.62/WS/37; Add.1-2. P. 243.

<sup>34</sup> См.: Armando R. United States Policy in the Arctic / Environmental Security in the Arctic Ocean / Ed. by P.A. Berkman and A.N. Vylegzhnin. P. 86.

шествии транзитного прохода через Берингов пролив должны: а) следовать “без промедления”; б) воздерживаться от любой угрозы силой или ее применения против суверенитета, территориальной целостности или политической независимости России и США как государств, граничащих с проливом, или каким-либо другим образом в нарушение принципов международного права; в) воздерживаться от любой деятельности, кроме той, которая свойственна их обычному порядку непрерывного и быстрого транзита, за исключением случаев, когда такая деятельность вызвана обстоятельствами непреодолимой силы или бедствием. 3) При осуществлении транзитного прохода судна обязаны соблюдать общепринятые международные правила, процедуры и практику, касающуюся безопасности на море, а также предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения с судов.

4) Деятельность судна, не связанная непосредственно с осуществлением транзитного прохода, возможна лишь с согласия соответствующего прибрежного государства. 5) Для подводных лодок и иных подводных судов не установлена обязанность следовать в надводном положении.

Российская Федерация и США (как государства, граничащие с Беринговым проливом) вправе устанавливать морские коридоры и предписывать схемы (системы) разделения движения судов (далее – СРД) в Беринговом проливе, если они сочтут это необходимым для содействия безопасному проходу судов (ст. 41 Конвенции 1982 г.). Такие морские коридоры и СРД “должны соответствовать общепринятым международным правилам”. Установленные таким образом морские коридоры и СРД обязательны для судов. Учитывая природоохранную чувствительность для России и США вопроса о безопасности прохода судов через Берингов пролив, особенно танкеров, иных судов с особыми характеристиками, установление морских коридоров и СРД в Беринговом проливе может быть востребовано в обозримом будущем. Соответственно, встанет вопрос, как отделить движение судов в направлении “север – юг” от направления “юг – север”: создать две СРД (по одной – в территориальных морях и России, и США) или же создать единую СРД. В последнем случае каждое из направлений будет в пределах территориального моря или России, или США, что потребует более высокого уровня межгосударственного взаимодействия в этом специальном вопросе. Примечательно, что еще в 2012 г. законодательное собрание штата Аляска (the Alaska legislature) рекомендовала фе-

деральной власти США установить системы разделения движения в Беринговом проливе с тем, чтобы “уменьшить риск аварии судов”<sup>35</sup>. Кроме того, Россия и США могут принимать законы и правила, относящиеся к транзитному проходу через Берингов пролив, в отношении всех ниже-следующих вопросов или любого из них: а) безопасности судоходства и регулирования движения судов; б) предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения путем введения в действие применимых международных правил, относящихся к сбросу нефти, нефтесодержащих отходов и других ядовитых веществ в проливе; в) в том, что касается рыболовных судов, недопущения рыболовства, включая требования относительно уборки рыболовных снастей в период прохода через пролив; г) погрузки или выгрузки любых товаров или валюты, посадки или высадки лиц в нарушение таможенных, фискальных, иммиграционных или санитарных законов и правил. В соответствии со ст. 43 Конвенции 1982 г. припроливным государствам (России и США), с одной стороны, государствам, использующим Берингов пролив для целей транзитного прохода, – с другой, “следует сотрудничать посредством соглашения: а) в установлении и поддержании в исправном состоянии в проливе необходимого навигационного оборудования и средств безопасности или в совершенствовании других средств содействия международному судоходству; и б) в предотвращении, сокращении и сохранении под контролем загрязнения с судов”.

**Режим мирного прохода.** Учитывая особенности Берингова пролива, наличие в нем четырех морских “рукавов”, Россия и США как прибрежные государства в рамках мер по обеспечению безопасности на море вправе (например, при установлении для судов, осуществляющих транзитный проход по коридорам и или СРД – по наиболее удобному в навигационном отношении морским “рукавам” Берингова пролива) зарезервировать за иными, менее удобными “рукавами” лишь режим мирного прохода, особенно если такой “рукав” ведет в территориальное море и, далее, во внутренние воды России или США. Осуществляя мирный проход, государство флага судна обязано не нарушать мир, добрый порядок и безопасность соответствующего прибрежного государства. При осуществлении мирного про-

<sup>35</sup> Alaska State Legislature. Findings and Recommendations of the Alaska Northern Waters Task Force. January 2012. P. 14, 15 // [http://housemajority.org/coms/anw/pdfs/27/NWTF\\_Full\\_Report\\_Color.pdf](http://housemajority.org/coms/anw/pdfs/27/NWTF_Full_Report_Color.pdf)



хода подводные суда обязаны следовать только в надводном положении и под своим флагом.

**К учету Россией и США особенностей режима прохода через Берингов пролив танкеров и иных судов “с особыми характеристиками”.** В Конвенции 1982 г. (ст. 22 и ст. 23) для таких судов предусмотрены специальные правила, когда они осуществляют мирный проход через территориальное море. Соответственно, Россия и США как прибрежные государства могут потребовать от иностранных судов, в частности “в отношении танкеров, судов с ядерными двигателями и судов, перевозящих ядерные и другие опасные или ядовитые по своей природе вещества или материалы”, следовать по установленным морским коридорам. Кроме того, такие суда при осуществлении мирного прохода “должны иметь на борту документы и соблюдать особые меры предосторожности, установленные для таких судов международными соглашениями” (ст. 23). Перечня таких соглашений в Конвенции 1982 г. нет, но в многотомном комментарии к ней отмечено, что это понятие включает *Международную конвенцию по безопасности жизни на море (СОЛАС)*, в том числе *Приложение к ней*<sup>36</sup>, а также рекомендованные ИМО *кодексы строительства и оборудования судов, перевозящих жидкие химические вещества, и судов, перевозящих сжиженный газ*<sup>37</sup>.

**Природоохранный режим Берингова пролива** составляют кроме универсальных и региональных источников международного природоохранного права<sup>38</sup> также *двусторонние* российско-американские соглашения об охране окружающей среды. В зарубежной юридической литературе отмечено, что, хотя делегация СССР не принимала участия в Стокгольмской конференции по окружающей

среде 1972 г., тем не менее, СССР и США успешно сотрудничали в данной области<sup>39</sup>, в результате чего стороны подписали в 1972 г. *Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды*. В соответствии с ним СССР и США вместе признали необходимость согласованных мер охраны окружающей среды. Соглашение послужило катализатором разработки *многосторонних конвенций* по защите окружающей среды, применимых и сегодня к региону Берингова пролива: *Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г.*; *Конвенции об охране озонового слоя 1985 г.* и др. Оно же способствовало подписанию в 1976 г. *Конвенции между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки об охране перелетных птиц и среды их обитания*; иницированию обсуждения проекта двустороннего соглашения по борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях; подготовке Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством США о сотрудничестве в сфере защиты окружающей среды и природных ресурсов (подписано в 1994 г.).

В 1989 г. подписано *Соглашение между Правительством СССР и Правительством США о сотрудничестве в борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях*. В соответствии с этим Соглашением “Стороны обязуются оказывать друг другу помощь в борьбе с инцидентами, вызывающими загрязнение, которыми могут быть затронуты зоны ответственности Сторон, независимо от того, где могут произойти такие инциденты”. Зона ответственности Стороны означает “воды Берингова и Чукотского морей, которые являются внутренними водами или территориальным морем соответствующей Стороны, и морской район за пределами территориального моря, в котором эта Сторона осуществляет свои суверенные права и юрисдикцию в соответствии с международным правом. Зоны ответственности Сторон в местах, где они прилегают друг к другу, разграничиваются по линии разграничения морских пространств между двумя странами” (ст. 2). С целью выполнения Соглашения Стороны приняли обязательство разрабатывать совместный план борьбы против

<sup>36</sup> В Приложении к СОЛАС рассматриваются особенности перевозки опасных грузов (см.: 1184 UNTS 2; 1185 UNTS 2).

<sup>37</sup> The Convention on the Law of the Sea. A Commentary. Vol. II / Ed.-in-Chief M.H. Nordquist. Dordrecht, Boston, London. 1993. P. 218–220.

<sup>38</sup> Региональные соглашения, разработанные в рамках Арктического совета, применимы к Берингову проливу: *Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике (the Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic)*. 2011 г.; *Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике (the Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic)*. 2013. О региональных соглашениях, цель которых состоит в охране окружающей среды в Арктике, см.: Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. В 3-х т. Т. 3. Применимые правовые источники / Гл. ред. И.С. Иванов; науч. ред. А.Н. Вылегжанин.

<sup>39</sup> См.: *Robinson N.A. The U.S. – U.S.S.R. Agreement to Protect the Environment: 15 Years of Cooperation*. Law Faculty Publications. Paper 384. 1988. P. 408–410.

загрязнения<sup>40</sup>. В 2000 г. подписано *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сохранении и использовании чукотско-алюскайской популяции белого медведя* в развитие США и Россией норм пятистороннего *Соглашения о белых медведях 1973 г.* В Совместном заявлении Президента Российской Федерации и Президента США от 26 мая 2011 г. признается значимость совместного природного и культурного наследия Чукотки и Аляски. В заявлении подчеркнуто намерение сторон углублять сотрудничество между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки в *регионе Берингова пролива*<sup>41</sup>.

**Применимость к региону Берингова пролива ст. 234 Конвенции 1982 г.**

В настоящее время большую часть года, как правило, с октября по август, Берингов пролив и примыкающие к нему районы Берингова и Чукотского морей покрыты льдами, в том числе дрейфующими, т.е. “особо суровые климатические условия и наличие льдов” (используя термины ст. 234 Конвенции 1982 г. – “Покрытые льдом районы”) создают повышенную опасность для судоходства в этом регионе, а загрязнение морской среды здесь могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию. С учетом этого Россия и США вправе принимать и обеспечивать соблюдение в регионе Берингова моря недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов, осуществляющих здесь навигацию. Одна из таких возможных мер – предписание СРД, как выше было показано. Канадский правовед, признавая, что Берингов пролив – это “сочетание низких температур, туманов, льда и отдаленности”, выступает за установление здесь “при сотрудничестве” России и США морских коридоров и СРД, но – “при их одобрении Международной морской организацией” (ИМО)<sup>42</sup>. В другом своем исследовании этот же автор выска-

зывается еще категоричнее: “России, США и основным судоходным странам (the major shipping countries) следует в идеале просить ИМО одобрить обязательные морские коридоры и СРД в Беринговом проливе”<sup>43</sup>. Отметим, что согласно международному праву *только прибрежные государства* (в данном случае – Россия и США) *вправе установить морские коридоры и СРД*, а у “основных судоходных стран” *такого права нет*. Далее, Россия и США в случае предписания конкретной СРД для Берингова пролива вправе (но не обязаны) консультироваться с ИМО в силу *совокупного действия* ст. 234 и п. 6 ст. 41 Конвенции 1982 г. и в контексте того, что *США не являются участником данной Конвенции*. Согласованное решение по этому вопросу предстоит принять именно приполюсным государствам – России и США. Следует учитывать и то, что позиция самой ИМО состоит в том, что выбор морских коридоров и СРД “является в первую очередь ответственностью (is primarily the responsibility) конкретного правительства”, а не ИМО<sup>44</sup>. Важно и то, что всякие правовые меры по повышению безопасности навигации в проливе, в том числе предписания о СРД, как отмечено, “должны быть применимы ко всем судам, а не только к иностранным (not merely to foreign ships)”<sup>45</sup>.

**Заключение.** Берингов пролив *не является пробельным объектом в международном праве*. Его статус как международного уже определен, причем в отношении него *нет противоречий между государствами, прибрежными к проливу, – Россией и США*. Реагируя на рост прохода судов через Берингов пролив, специалисты отметили, что в этом районе отсутствует глобальная система навигации и определения местоположения, нет СРД, не действует служба управления движением судов, существует ограниченная автоматизированная система распознавания судов<sup>46</sup>. В формате статьи “Судоходство в Арктике – путь к россий-

<sup>40</sup> Практическая значимость такого плана была подтверждена при ликвидации разливов нефти у побережья Аляски после катастрофы танкера “Эксон Валдиз” в 1989 г. По запросу американской стороны СССР направил к месту аварии судно-нефтеборщик “Вайдагубский”, а также своих специалистов для помощи в устранении разлива нефти (см.: *The Oceans and the Environmental Security: Shared US and Russian Perspectives* / J.M. Broadus and R.V. Vartanov, eds. Island Press, 1994. P. 182, 183).

<sup>41</sup> Текст этого российско-американского заявления доступен: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/article/2011/05/20110526155335x0.5310894.html#axzz24MDX6CU7>

<sup>42</sup> *Byers M. International Law and the Arctic*. Cambridge, 2013. P. 159.

<sup>43</sup> *Byers M. Arctic Straits: The Bering Strait, the Northwest Passage, and Northern Sea Route* // *The Arctic in World Affairs*. 2011 North Pacific Arctic Conference Proceedings / Ed. by R. Corell, J. Kang, Y. Kim. East-West Center. The Korea Transport Institute. USA. Honolulu, 2013. P. 271.

<sup>44</sup> *The Convention on the Law of the Sea. A Commentary*. Vol. II / Ed.-in-Chief M.H. Nordquist. P. 364.

<sup>45</sup> *Ibid.* P. 365.

<sup>46</sup> См.: Семинар по выявлению наиболее целесообразных вариантов защиты экологически и биологически значимых районов (ЭБЗР) от возможных негативных последствий судоходства и прочей морской деятельности в районе Берингова пролива. Отчет о работе семинара 26–28 июня 2012 г. Ном, штат Аляска, США // [http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_beringworkshop2012\\_russian\\_2.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_beringworkshop2012_russian_2.pdf)

ко-американскому сотрудничеству” предлагается корпус мер по совершенствованию режима “управления” (governance) Беринговым проливом: предписание *схем разделения движения*; определение *опасных для судоходства районов*, а также районов, требующих *особой защиты в силу своего культурного или экологического значения*; содействие более широкому использованию *автоматизированных систем идентификации судов*; при необходимости – разработка новых навигационных средств; предоставление пострадавшим судам доступа в порты-убежища по обе стороны пролива с целью сокращения вероятности гибели судов и людей; совместное использование средств реагирования на чрезвычайные ситуации для повышения оперативности и эффективности устранения последствий аварий, разливов топлива и нефти и других бедствий<sup>47</sup>. В изложенном

контексте *возможно уточнение* в перспективе правового режима судоходства в Беринговом проливе, и *местного*, и *транзитного*, прежде всего на основе согласования *международно-правовых позиций России и США* в отношении такого уточнения. Эти два государства, прибрежные к Берингову проливу, *особо заинтересованы* в усовершенствовании с ростом проходов судов через него спутниковой, навигационной (включая обновление навигационных карт) и инфраструктурной (включая порты) основ *безопасности судоходства в этом регионе*, предупредительных мер по *защите морской среды*, прежде всего путем осторожного подхода (precautionary principle), а также организации соответствующей системы *мониторинга*, двусторонних правовых механизмов *управления навигацией* в Беринговом проливе. Современное международное право предусматривает основания для таких согласованных мер России и США.

<sup>47</sup> См.: Хантингтон Г., Руфи Р. Судоходство в Арктике – путь к российско-американскому сотрудничеству. 2014 г. // [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=4805#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=4805#top)