

УДК 341.225

Новая стратегия США в Арктике: международно-правовые аспекты

Котлова Анна Викторовна

Преподаватель кафедры публичного права,
Московский государственный институт международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации (Одинцовский филиал),
143000, Российская Федерация, Одинцово, ул. Ново-Спортивна, 3;
e-mail: a.kotlova@odin.mgimo.ru

Аннотация

В июне 2019 г. была опубликована новая стратегия США в Арктике, которая заменила собой аналогичный документ 2016 г. В статье рассматриваются и анализируются основные положения нового документа с точки зрения международного права. Автор раскрывает американский взгляд на основные тенденции развития Арктического региона. В частности, в Стратегии особое внимание уделяется изменению климата, необходимости многостороннего сотрудничества, правовому статусу транспортных артерий, а также военному присутствию в Арктике. В статье указывается, что США рассматривает в качестве угрозы национальной безопасности деятельность России и Китая в Арктике. Кроме того, Стратегия называет взаимоотношения арктических государств «стратегическим соперничеством». Автор высказывает критические замечания относительно позиции США касательно правового регулирования судоходства по Северному морскому пути, а также российского подхода к определению внешней границы континентального шельфа в Арктике. В статье подчеркивается, что на сегодняшний день весьма обоснованным выглядит предположение о намерении США отстаивать свои интересы в регионе не столько через международно-правовые механизмы, сколько путем угрозы использования военной силы.

Для цитирования в научных исследованиях

Котлова А.В. Новая стратегия США в Арктике: международно-правовые аспекты // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 7А. С. 305-311.

Ключевые слова

Международное морское право, территория в международном праве, правовой статус Арктики, Арктическая стратегия США 2019, право.

Введение

Арктическая Стратегия США 2019 г. (далее – Стратегия) содержит во введении недвусмысленное указание на характер взаимоотношений арктических государств, а именно определяет их как «стратегическое соперничество» (*strategic competition*). Представляется, что данная концепция может рассматриваться в качестве основы международно-правовой политики США в Арктике на ближайшие три года. Согласно Стратегии основными «соперниками» США в регионе названы Китай и Российская Федерация. При этом, как следует из текста Стратегии, США не признают никаких притязаний на права в Арктике со стороны государств, не входящих в «арктическую восьмерку».

В Стратегии определены следующие основные тенденции развития Арктического региона:

1. *Изменения окружающей среды.* В первую очередь данный фактор связан с сокращением площади ледового покрова, глобальным потеплением и открытием новых морских транспортных маршрутов. Как указано в Стратегии, при сохранении темпов потепления возможно практически полное освобождение морского пространства Арктики ото льда в летние месяцы к 2040 г.

2. *Многостороннее сотрудничество в решении общих задач.* Указывается, что арктические государства проявляют приверженность принципу многостороннего сотрудничества и уважения национальных интересов. Общим интересом для арктических государств является сохранение мира и стабильности региона, что позволит, в свою очередь, соответствующим государствам в полной мере реализовать преимущества от добычи природных ресурсов Арктики.

3. *Правовой статус морских транспортных артерий.* Речь идет в первую очередь о правовом статусе Северного морского пути и Северо-Западного прохода. В Стратегии указано, что Российская Федерация требует от иностранных судов получения разрешения на проход по СМП, а также следовать с обязательной проводкой российских ледоколов. Также США обвиняет Россию в неоднократном применении угрозы силой к судам, не соблюдающим указанные правила. В вопросе о статусе СЗП США не соглашаются с позицией Канады о принадлежности прохода к внутренним водам Канады.

4. *Усиление военного присутствия.* Документ содержит перечисление существующих на сегодня объектов военной инфраструктуры Российской Федерации в Арктике, включая военные базы вдоль арктического побережья РФ. Подчеркивается, что в отличие от России, Китай имеет ограниченные возможности для военного присутствия в Арктике, которые сводятся к нахождению ледокольного флота государства в северных водах, а также к гражданским исследованиям в мирных целях, которые, как считают в США, способны укрепить военное присутствие Китая в регионе в будущем. Отмечается, что Китай стремится расширить свое присутствие в Арктике через экономические механизмы сотрудничества, в частности через инвестирование в экономику арктических государств, например России (Ямал СПГ).

Исследование

В качестве угрозы национальной безопасности США, как было сказано выше, рассматривается деятельность двух государств – России и Китая. В частности, важно остановиться на следующем утверждении: Россия и Китай, различными способами, бросают вызов основанному на нормах права порядку в Арктике (*In different ways, Russia and China are challenging the rules-based order in the Arctic*). В частности, Российская Федерация занимается

регулируемым СМП в нарушение норм международного права (*Russia regulates maritime operations in the NSR, contrary to international law*). С такой позицией США не только невозможно согласиться, но более того, она не выдерживает критики.

Во-первых, Северный морской путь является исторически сложившейся национальной транспортной коммуникацией Российской Федерации, а плавание судов в акватории СМП осуществляется в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, российскими федеральными законами и издаваемыми на их основе иными нормативно-правовыми актами [Бобров, 2016, www]. СМП представляет собой единую транспортную артерию, правовой режим которой не может различаться в зависимости от районов его прохождения [Гаврилов, 2015, 148-157].

В Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации определены понятие и границы акватории СМП, установлены порядок утверждения Правил плавания в акватории СМП, требования к ним и их применению. В 2017 г. было введено новое положение о том, что суда под российским флагом обладают исключительным правом на перевозку по СМП нефти, природного газа, газоконденсата и угля, добытых на территории России (п. 2 ст. 3 ФЗ «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации...» 2017 г.). Для установления системы государственного регулирования плавания по акватории СМП было определено, что ледокольная и ледовая лоцманская проводка судов в акватории Северного морского пути относятся к сферам деятельности субъектов естественных монополий (ст. 4 ФЗ «О естественных монополиях» 1995 г.).

Различные вопросы обеспечения использования СМП, создания для этого инфраструктуры нашли свое отражение в ряде документов – Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, а также Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года.

Во-вторых, в соответствии с положением ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны. В соответствии с данной нормой в России действует особое регулирование плавания по Северному морскому пути. Таким образом, Российская Федерация осуществляет регулирование на законных основаниях, в соответствии с нормами международного права.

Далее, в Стратегии излагается, что Российская Федерация в основном соблюдает международно-правовые нормы и процедуры, касающиеся установления внешней границы континентального шельфа, однако, в случае, если результаты соответствующих процедур не удовлетворят Российскую Федерацию, предполагается, что Россия может в одностороннем порядке установить внешние границы своего континентального шельфа, используя военную силу для препятствования доступу в оспариваемые водные районы Арктики (*Russia could choose to unilaterally establish those limits if the procedures prove unfavorable and could utilize its military capabilities in an effort to deny access to disputed Arctic waters*).

Как показывает практика, Российская Федерация руководствуется исключительно нормами международного права, реализуя свое право на установление внешней границы континентального шельфа. В соответствии с положением ст. 76 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. прибрежное государство устанавливает внешние границы своего континентального шельфа в

тех случаях, где шельф простирается более чем на 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Данные о границах континентального шельфа за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, представляются соответствующим прибрежным государством в Комиссию по границам континентального шельфа на основе справедливого географического представительства. В 2001 г. Российская Федерация подала представление в Комиссию, которое касалось как Охотского моря, так и Арктической части. В 2004 г. было принято решение эти представления разделить. Комиссия по границам континентального шельфа согласилась с обоснованием Российской Федерации на включение в состав ее континентального шельфа анклава площадью 52 тыс. кв. км., находящегося в срединной части Охотского моря. По другой части представления Комиссия предложила Российской Федерации предоставить дополнительные данные и в 2015 г. обновленное представление было направлено.

За несколько месяцев до публикации Стратегии, заместитель министра природных ресурсов и экологии РФ Е.А. Киселев заявил, что «подкомиссия ООН в рамках рассмотрения российской заявки на расширение шельфа Арктики заявила о геологической принадлежности территорий, включенных в расширенные границы континентального шельфа, к структурам продолжения шельфа и континента России. Это важнейшее заявление, которое в какой-то степени определяет успешность нашей заявки» [Лаврентьева, 2019, www].

С международно-правовой точки зрения, опасность одностороннего установления внешней границы континентального шельфа в нарушение норм международного права исходит от самих США. Ввиду того, что США не ратифицировали Конвенцию по морскому праву 1982 г. у них отсутствует возможность обращения в Комиссию по границам континентального шельфа с представлением об установлении внешней границы своего континентального шельфа. США смогут подать свое представление лишь при условии присоединения к Конвенции по морскому праву. Стоит отметить, что США являются единственным прибрежным арктическим государством, которое не ратифицировало Конвенцию 1982 г. При этом, в Стратегии нет правового обоснования ни отказа от ратификации Конвенции по морскому праву, ни возможной ратификации данного соглашения.

В соответствии со Стратегией, США рассматривают в качестве партнеров в Арктическом регионе своих союзников по НАТО. Право на коллективную самооборону, закрепленное в ст. 5 Североатлантического договора 1949 г. также распространяется на членов НАТО в Арктике и, как указано в Стратегии, может быть использовано для сдерживания агрессии. В то же время в новой Стратегии отсутствует какое-либо указание на Арктический совет, который является ведущей организацией Арктического региона. Предыдущая версия Арктической стратегии США содержала намерение усилить влияние Арктического совета в вопросах региональной политики, однако, как следует из текста нового документа, США отдают предпочтение военным альянсам.

Заключение

Неучастие США в Конвенции по морскому праву 1982 г. делает невозможным целостное применение к Арктике указанной Конвенции. Так, США, не являясь участником Конвенции 1982 г. не ограничили свой шельф в Арктике. Согласно Конвенции 1958 г., в которой США участвуют, континентальный шельф «простирается до такого места, до которого глубина покрывающих вод позволяет разработку его естественных богатств». Соответственно,

отграничение шельфа всеми прибрежными арктическими государствами (за исключением США) на основании ст.76 Конвенции 1982 г. будет соответствовать интересам США, т.к. отпадут юридические препятствия для выдачи разрешений на эксплуатацию ресурсов в этом освобожденном районе дна согласно внутреннему законодательству США [Вылегжанин, 2010, 28].

Одним из важнейших приоритетов США в Арктике является использование морских транспортных маршрутов, а именно Северного морского пути и Северо-Западного прохода. С этой целью США последовательно возражают против реализации Российской Федерации и Канадой своих прав в соответствующих морских артериях. Учитывая тот факт, что в соответствии с новой Стратегией США в Арктике сотрудничество США с другими государствами будет происходить преимущественно в рамках НАТО, возникают обоснованные предположения о намерении США отстаивать свои интересы в регионе не столько через международно-правовые механизмы, сколько путем угрозы использования военной силы.

Библиография

1. Боброва Ю.В. Северный морской путь: национальный правовой режим в меняющемся международном контексте. Аналитическая записка Российского совета по международным делам. 2016. URL: <https://russiancouncil.ru/upload/NorthernSeaRoute-Policybrief9-ru.pdf>
2. Вылегжанин А.Н. Становление глобального правового пространства в XXI веке // Международные процессы. 2010. № 2 (23). С. 15-29.
3. Гаврилов В.В. Правовой статус Северного морского пути Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 2. С.148-157.
4. Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf
5. Лаврентьева А. «Важнейшее заявление»: в ООН признали часть Арктики продолжением шельфа РФ. URL: <https://www.ridus.ru/news/296288>
6. Североатлантический договор 1949 г. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_17120.htm
7. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. Утверждена Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 года № Пр-232. URL: <https://legalacts.ru/doc/strategija-razvitiya-arkticheskoi-zony-rossiiskoi-federatsii-i/>
8. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года №1734-р. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902132678>
9. Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О естественных монополиях» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.
10. Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 460-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. №1. Ч. I. Ст. 44.
11. Department of Defense Arctic Strategy 2019. URL: <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.P>

The new Arctic Strategy of the USA: international law dimension

Anna V. Kotlova

Lecturer of Public Law Chair,
Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry
of Foreign Affairs of the Russian Federation (Odintsovo branch),
143000, 3, Novo-Sportivnaya st., Odintsovo, Russian Federation;
e-mail: a.kotlova@odin.mgimo.ru

Abstract

In June 2019 the US Department of Defense has published the Arctic Strategy which updates the previous 2016 Arctic Strategy. This article considers the main provisions of the Strategy in terms of international law. The author in the presented paper reveals an American view of the main trends in the development of the Arctic region. In particular, the Strategy focuses on climate change, the need for multilateral cooperation, the legal status of transport arteries, as well as the military presence in the Arctic. The research described in the article shows that the United States considers the activities of Russia and China in the Arctic as a threat to national security. In addition, the Strategy calls the relationship between the Arctic states “strategic competition”. The author of the research presented here criticizes the US position regarding the legal regulation of shipping along the Northern Sea Route, and the US view on the Russian approach to determining the external border of the continental shelf in the Arctic. The article emphasizes that the US intention to defend its interests in the Arctic region not so much through international legal mechanisms as through the threat of the use of military force seems to be very reasonable today.

For citation

Kotlova A.V. (2019) Novaya strategiya SShA v Arktike: mezhdunarodno-pravovye aspekty [The new Arctic Strategy of the USA: international law dimension]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (7A), pp. 305-311.

Keywords

International law of the sea, territory in international law, legal status of the Arctic, US Arctic Strategy 2019, law.

References

1. Bobrova Yu.V. (2016) Severnyi morskoi put': natsional'nyi pravovoi rezhim v menyayushchemsya mezhdunarodnom kontekste. Analiticheskaya zapiska Rossiiskogo soveta po mezhdunarodnym delam [Northern Sea Route: national legal regime in a changing international context. Analytical note of the Russian Council on Foreign Affairs]. Available at: <https://russiancouncil.ru/upload/NorthernSeaRoute-Policybrief9-ru.pdf> [Accessed 15/07/2019]
2. Department of Defense Arctic Strategy 2019. Available at: <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.P> [Accessed 15/07/2019]
3. Federal'nyi zakon ot 17 avgusta 1995 g. No. 147-FZ (red. ot 29 iyulya 2017 g.) “O estestvennykh monopoliyakh” [Federal Law dated August 17, 1995 No. 147-FZ (as amended on July 29, 2017) “On Natural Monopolies”]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 1995. No. 34. St. 3426 [Collected Legislation of the Russian Federation. 1995. No. 34. Article 3426.].
4. Federal'nyi zakon ot 29 dekabrya 2017 g. No. 460-FZ “O vnesenii izmenenii v Kodeks torgovogo moreplavaniya Rossiiskoi Federatsii i priznanii utrativshimi silu otdel'nykh polozhenii zakonodatel'nykh aktov Rossiiskoi Federatsii” [Federal Law dated December 29, 2017 No. 460-FZ “On Amendments to the Merchant Shipping Code of the Russian Federation and the recognition of the provisions of legislative acts of the Russian Federation as invalid”]. *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 2018. No. 1. Ch. I. St. 44 [Collected Legislation of the Russian Federation. 2018. No. 1. Part I. Art. 44].
5. Gavrilov V.V. (2015) Pravovoi status Severnogo morskogo puti Rossiiskoi Federatsii [Legal Status of the Northern Sea Route of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2, pp.148-157.
6. Konventsiya OON po morskomu pravu 1982 g. [The 1982 UN Convention on the Law of the Sea]. Available at: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf [Accessed 15/07/2019]
7. Lavrent'eva A. (2019) “Vazhneishee zayavlenie”: v OON priznali chast' Arktiki prodolzheniem shel'fa RF. Available at: <https://www.ridus.ru/news/296288> [Accessed 15/07/2019]
8. Severoatlanticheskii dogovor 1949 g. [The 1949 North Atlantic Treaty]. Available at: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_17120.htm [Accessed 15/07/2019]
9. Strategiya razvitiya Arkticheskoi zony Rossiiskoi Federatsii i obespecheniya natsional'noi bezopasnosti na period do 2020 goda. Utverzhdena Prezidentom Rossiiskoi Federatsii 8 fevralya 2013 goda No. Pr-232 [The development strategy 2020 goda. Utverzhdena Prezidentom Rossiiskoi Federatsii 8 fevralya 2013 goda No. Pr-232 [The development strategy

-
- of the Arctic zone of the Russian Federation and national security for the period up to 2020. Approved by the President of the Russian Federation on February 8, 2013 No. Pr-232]. Available at: <https://legalacts.ru/doc/strategija-razvitija-arkticheskoi-zony-rossiiskoi-federatsii-i/> [Accessed 15/07/2019]
10. Transportnaya strategii Rossiiskoi Federatsii na period do 2030 goda. Utverzhdena rasporyazheniem Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 22 noyabrya 2008 goda No. 1734-r [Transport strategy of the Russian Federation for the period until 2030. Approved by the order of the Government of the Russian Federation on November 22, 2008 No. 1734-r.] Available at: <http://docs.cntd.ru/document/902132678> [Accessed 15/07/2019].
 11. Vylegzhanin A.N. (2010) Stanovlenie global'nogo pravovogo prostranstva v XXI veke [The Formation of the Global Legal Space in the 21st century]. *Mezhdunarodnye protsessy* [International Trends], 2 (23), pp. 15-29.