

М. Байерз*

ПРАВОВОЙ СТАТУС СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ПРОХОДА И АРКТИЧЕСКИЙ СУВЕРЕНИТЕТ КАНАДЫ: ПРОШЛОЕ, НАСТОЯЩЕЕ, ЖЕЛАЕМОЕ БУДУЩЕЕ**

Предлагаемый вниманию читателей материал представляет собой перевод двух глав из получившей широкую известность книги ведущего канадского эксперта по проблемам юридических споров на Крайнем Севере Майкла Байерза «Кому принадлежит Арктика?». Обе главы (публикуемые под общим заголовком) посвящены центральной теме монографии — правовому статусу Северо-Западного прохода и арктическому суверенитету Канады. Они охватывают большой исторический период: с XVI столетия, эпохи первых экспедиций, до начала XXI в., когда проблема юридического статуса Северо-Западного прохода вышла на первый план в мировой политике в связи с радикальными изменениями ледовых условий в Арктике (великим таянием льдов, открывшим проход для навигации в летние месяцы) и резким усилением интереса к региону со стороны арктических и неарктических государств. Автор детально анализирует важнейшие события, повлиявшие на развитие спора между Канадой и США, и правовые основания их юридических претензий, вписывая их в общий контекст эволюции международных отношений и изменений в сфере безопасности. В заключительной части статьи автор описывает неофициальные «пробные переговоры» между американскими и канадскими представителями, инициированные им в 2008 г., приводит список совместных рекомендаций, составленных по результатам этих встреч, и обосновывает необходимость создания «Арктических ворот» для всего мира.

Ключевые слова: Канада, США, арктический суверенитет, Северо-Западный проход, исторические воды, международный пролив, Конвенция ООН по морскому праву, прямые исходные линии, секторный принцип, изменения климата.

* *Байерз Майкл* — д.п.н., профессор, руководитель научного направления «Глобальная политика и международное право» в Университете Британской Колумбии (Ванкувер, Канада); руководитель проекта в научном консорциуме «ArcticNet», финансируемом правительством Канады и объединяющем ученых из 30 канадских университетов; участник конференции «Экологическая безопасность в Арктическом регионе» (Университет штата Калифорния, Ирвайн, США, 12 ноября 2010 г.) (e-mail: michael.byers@ubc.ca).

** Статья представляет собой перевод двух глав (III, V) из монографии М. Байерза «Кому принадлежит Арктика?», изданной издательством «D&M Publishers Inc» в 2009 г. Печатается с разрешения издательства и согласия автора. Все права соблюдены.

Excerpt from the book «Who Owns the Arctic?: Understanding Sovereignty Disputes in the North» © 2009, Michael Byers, published by Douglas & McIntyre: an imprint of D&M Publishers Inc. Reprinted with permission from the publisher.

Перевод на русский язык — А.В. Маслова, Е.С. Попова, Н.В. Силаева, Н.Г. Тренина (кафедра иностранных языков факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова).

Северо-Западный проход, свободный ото льдов

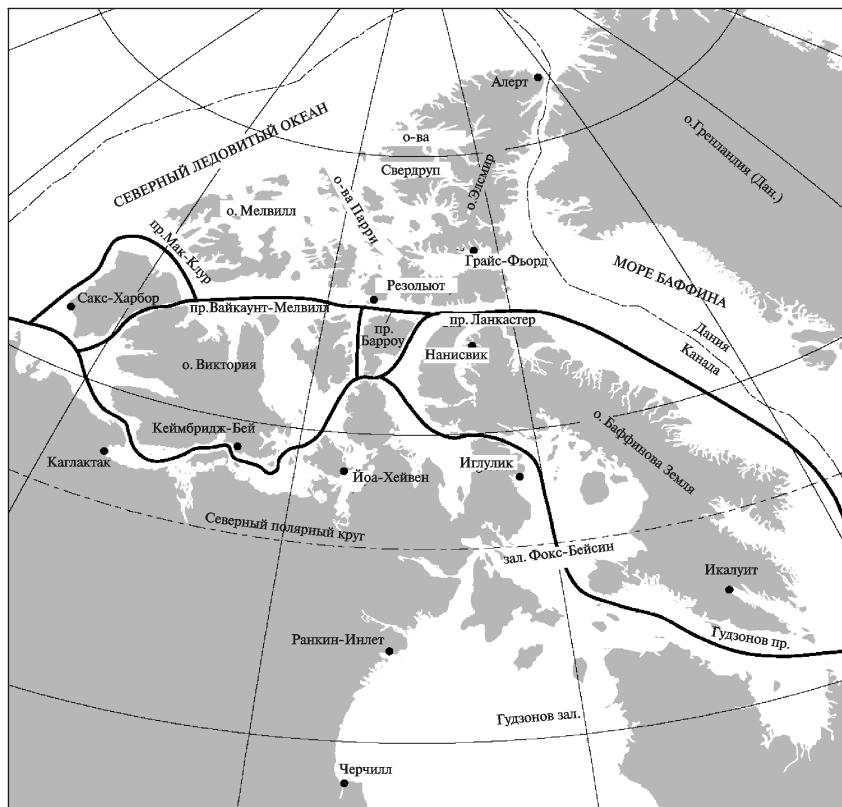
«Куда подевался весь лед?» — недоумевал Джо Иммаройток. Было 24 октября 2006 г., и Джо пристально всматривался в поверхность залива Фокс-Бейсин. Мелководный залив, размером с озеро Верхнее, к началу октября всегда затягивало плотным льдом, что позволяло инуитам переправляться по нему на о. Баффинова Земля для охоты на карибу. В этом году совет Иглулика уже раздумывал, не вызвать ли вертолет, чтобы переправить охотников через незамерзшее море.

Незадолго до встречи с Джо Иммаройтоком мы с Сюзанной Лалонд, моей коллегой, пересекли пролив Фьюри-энд-Хекла на борту «Амундсена». На пути попадались лишь толстые глыбы многолетнего льда аквамаринового цвета, которые принесло течением из высоких широт, но мы легко избегали столкновения с ними. Днем ранее мы прошли пролив Белло, причем наше судно стало первым из отважившихся выйти туда в октябре. 600 км к северу от Полярного круга — и ни льдинки.

Проливы, которые нам удалось беспрепятственно преодолеть, являются частью Северо-Западного прохода — так называемого Арктического Грааля [9]. На протяжении нескольких сотен лет европейские исследователи, начиная с Мартина Фробишера в 1576 г. и заканчивая Джоном Франклином в 1845 г., пытались отыскать прямой морской путь из Северной Америки в Азию. Многие, включая Дж. Франклина и членов его команды, не вернулись назад. Главную опасность в проливах представлял ледяной покров, не таявший даже летом. Уильяму Перри пришлось откладывать экспедицию дважды — в 1822 и 1823 гг.: лед, сковавший пролив Фьюри-энд-Хекла, не давал ему выйти в море. Этот пролив был назван в честь его кораблей, однако У. Перри так и не сумел пересечь его. Леопольд Мак-Клинтон, возглавлявший спасательную экспедицию, отправленную леди Франклин на о. Кинг-Уильям для поисков своего мужа, шесть раз пытался преодолеть пролив Белло летом 1858 г., а затем сдался и пересек его на собачьей упряжке. Руалю Амундсену понадобилось три года, чтобы, наконец, покорить Северо-Западный проход в 1906 г. — с двумя зимовками во льдах у деревни Йоа-Хейвен.

Северо-Западный проход представляет собой сеть из нескольких морских маршрутов через бесконечный Канадский Арктический архипелаг, насчитывающий около 19 тыс. островов, множество скал и рифов (рисунок). Самый глубокий и широкий маршрут ведет через проливы Ланкастер, Барроу, Вайкаунт-Мелвилл и Мак-Клур в море Бофорта. Из пролива Вайкаунт-Мелвилл в море Бофорта можно также выйти через довольно узкий, но глубокий пролив Принца Уэльского. Проливы Мак-Клур и Вайкаунт-Мелвилл раньше почти

полностью были покрыты льдом. Это заставляло путешественников, исследователей и суда Береговой охраны брать курс южнее и идти единственно возможным путем к морю Бофорта через заливы Коронации и Амундсена к югу от островов Виктория и Банкс. Однако времена изменились, и сейчас перед нами совсем другая картина.



Северо-Западный проход
(составитель — Пол Эдмундс)

Великое таяние льдов

Ощущение тревоги и мрачных предчувствий охватило нас, когда «Амундсен» проходил пролив Белло, и 40 ученых, специалистов по арктическим исследованиям, находившихся на борту, осознали всю глубину последствий процесса таяния льдов. Одно дело — судить об изменении климата по снимкам со спутников и датчикам температур, и совсем другое — увидеть собственными глазами, что климат меняется намного быстрее, чем это предвидели ученые.

По данным, опубликованным в 2004 г. в рамках проекта «Оценка потенциального воздействия изменения климата в Арктике», за последние 30 лет площадь летнего ледникового покрова планеты уменьшилась на 15—20%, а его толщина снизилась на 10—15% в целом и на 40% — в центральной части Северного Ледовитого океана [6, р. 25]. Согласно прогнозам ученых, процесс таяния постоянно набирает темп, и к концу XXI в. океан будет полностью свободен ото льда в летний период.

Тремя годами позже Европейское аэрокосмическое агентство опубликовало спутниковые снимки, доказывавшие, что ледяной покров Арктики сократился примерно до 3 млн кв. км, что на 1 млн кв. км меньше минимумов 2005 и 2006 гг. В 2007 г. процесс таяния льда ускорился в 10 раз относительно среднегодовой нормы прошедшего десятилетия. Кроме того, на снимках было отчетливо видно, что Северо-Западный проход, включая глубоководный пролив Мак-Клур, полностью свободен ото льда.

В апреле 2009 г. Национальный центр данных о снеге и льде США опубликовал сведения о том, что, несмотря на необычно холодную зиму, максимальная площадь ледяного покрова в Арктике зимой 2008—2009 гг. упала до рекордно низкого показателя — пятого минимального. Это означает, что с момента начала спутникового наблюдения в 1979 г. все шесть минимальных показателей были получены именно за последние шесть лет [3]. Толщина оставшегося ледяного покрова постоянно снижается, следовательно, он все больше подвержен таянию в летний период.

Еще в декабре 2007 г. Вецлав Масловски из Высшей военно-морской школы США предупреждал о возможном сезонном исчезновении арктических льдов к 2013 г. [5]. Его гипотеза основывалась на дополнении моделей, базирующихся на данных за 1979—2004 гг., фактором поглощения тепла открытой океанской водой. Темная морская вода обладает способностью поглощать (и, что самое главное, накапливать) огромные объемы солнечной энергии, препятствуя своевременному формированию льда в зимний период.

Тем не менее некоторые канадские ученые, аффилированные с правительством, полагают, что условия навигации в Северо-Западном проходе в действительности только ухудшатся [16, р. 83]. В 2008 г. Министерство природных ресурсов Канады сделало следующий прогноз: «Из-за потепления климата сезон таяния льдов станет более продолжительным, в результате через Канадский Арктический архипелаг в Северо-Западный проход начнут поступать отколовшиеся глыбы многолетнего льда, а значит, опасность для навигации не уменьшится».

Однако если к концу летнего периода Северо-Западный проход начнет полностью освобождаться ото льда, в том числе многолет-

него, навигация по нему станет возможной круглый год. Например, в заливе св. Лаврентия или Балтийском море даже в зимний период ходят суда с ледовыми подкреплениями и конвои обычных судов, сопровождаемые ледоколами. То же самое ожидает Северо-Западный проход, возможно, уже в 2013 г. Времени осталось совсем немного.

Эта возможность будет непременно использована. Путь из Канады в Восточную Азию и Атлантический океан через Северо-Западный проход на 7 тыс. км короче пути через Панамский канал, а более короткий маршрут — это экономия не только времени, но и средств (меньший расход топлива, меньшие транзитные пошлины). В августе 2008 г. датское кабельное судно «Peter Faber» без труда преодолело путь через Северо-Западный проход от Тайваня до пункта назначения, находящегося между Ньюфаундлендом и Гренландией. Капитан выбрал этот маршрут и прошел его, не встретив никаких преград на пути.

Северо-Западный проход достаточно глубок, чтобы принимать супертанкеры и контейнеровозы, чья осадка слишком велика для Панамского канала. При этом стоит учесть, что в настоящее время строится все больше кораблей, превосходящих по своим габаритам суда типа «Panamax» (294×32 м с осадкой 12 м и водоизмещением около 65 тыс. тонн). Американские авианосцы также слишком велики для Панамского канала, но не для свободного ото льда Северо-Западного прохода.

Ведущие международные судовладельческие компании вряд ли окажутся в числе первых испытателей нового морского пути, поскольку погодные условия Канадского Арктического архипелага слишком непредсказуемы, спасательные операции слишком сложны, а страхование грузов обойдется слишком дорого. Однако компании рангом ниже вполне могут отважиться на риск. Следовательно, первыми через Северо-Западный проход пойдут менее оснащенные и менее безопасные океанические суда.

Франклин Гриффитс полагает, что судоходные компании предпочтут «прямой» путь — через Северный Ледовитый океан к северному побережью Канады [20, I, р. 14—15]. Он прав: для перевозок между Азией и Европой и между тихоокеанским побережьем США и Европой этот маршрут действительно предпочтительнее (правда, если речь идет о поставках грузов в города, расположенные на побережье Атлантического океана, «прямой» путь проходит через Гренландию, которую придется огибать, а это означает удлинение маршрута на 2 тыс. км). Внутренние воды Канадского Арктического архипелага относительно спокойны. В 1999 г. через Северо-Западный проход на Багамы прибыл тяжелый российский сухогруз, ведомый буксиром. Этот путь был выбран с целью избежать риска попасть в шторм. Туристические корабли уже становятся

частыми гостями в этих водах. Каждое лето более 150 круизных лайнеров отправляются через архипелаг к ледникам западной Гренландии, а еще десятки — к ледяным фьордам о. Баффинова Земля. Несколько специально оснащенных круизных лайнеров с ледовыми подкреплениями курсируют по Северо-Западному проходу. На них находятся любознательные туристы, которые готовы заплатить большие деньги, чтобы преодолеть тот путь, где столько знаменитых путешественников потерпели неудачу.

Увеличению судоходства способствует также рост коммерческой деятельности в Канадской Арктике. Только в 2007 г. горнодобывающие компании вложили 330 млн долл. в разработку золотых, алмазных и урановых месторождений на территории Нунавут. В северной части о. Баффинова Земля на реке Мэри ведется строительство железного рудника, где уже созданы сотни рабочих мест. По оценкам компании, объем этих залежей достигает 365 млн тонн, а значит, на руднике будет добываться около 18 млн тонн руды в год в течение ближайших 25 лет. Высококачественная руда будет перевозиться непосредственно в Европу, для чего в Финляндии начато строительство 300-метровых грузовых судов с ледовыми подкреплениями, предназначенных для навигации в заливе Фокс-Бейсин (территория Нунавут) в любое время года.

Район Китикмеот в западной части территории Нунавут богат залежами минералов. Шесть горнодобывающих компаний, включая таких гигантов, как «Rio Tinto» и «De Beers», объединились, чтобы поддержать проект строительства порта Батерст-Инлет, способного принимать суда водоизмещением до 25 тыс. тонн, и дорог протяженностью в 211 км, которые позволят доставлять на рудники тяжелое оборудование и переправлять добытую руду непосредственно на рынок. Создание порта будет также способствовать увеличению трафика в Северо-Западном проходе благодаря его расположению в заливе Коронация, по которому проходит южный маршрут пересечения прохода.

В сентябре 2008 г. грузовое судно «MV Camilla Desgagnes» с ледовыми подкреплениями, выйдя из Монреаля, совершило запланированный завоз груза в четыре населенных пункта в западной части территории Нунавут. На протяжении всего пути льда им не встретилось. Компания «Desgagnes Transarctik», владеющая судном, запланировала аналогичный маршрут на 2009 г. Ее примеру последовал и главный конкурент — компания «Nunavut Eastern Arctic Shipping».

Таяние льдов под влиянием изменения климата облегчило также доступ к залежам углеводородов. В частности, появилась возможность приступить к долго откладывавшемуся строительству газо-

провода «Долина Маккензи», что приведет и к увеличению объемов морских перевозок. Компании уже рассматривают вероятные маршруты транспортировки нефти и сжиженного природного газа с месторождений в северной Аляске и море Бофорта на нефтеперерабатывающие заводы и рынки восточного побережья США через Северо-Западный проход. Так, например, компания «Royal Dutch Shell» уже приступила к изучению фарватера. Запасы нефти и газа на островах Свердруп в северной части территории Нунавут предположительно оцениваются в 1 трлн долл. Как только начнется их эксплуатация, маршрут доставки углеводородов на восток через проливы Ланкастера и Барроу, вероятнее всего, станет одним из наиболее востребованных.

Юридический спор

Юридический спор о статусе Северо-Западного прохода не ставит под сомнение его принадлежность Канаде: этот морской путь огибает тысячи бесспорно канадских островов. Суть проблемы в другом — США на протяжении долгого времени считают, что проход отвечает правовым критериям международного пролива, поскольку соединяет две части открытого моря (Северный Ледовитый и Атлантический океаны) и используется для международного судоходства. С этой точки зрения водный путь считается канадской территорией, но иностранные суда имеют право транзитного прохода через него. Это сродни британской практике, предоставляющей право беспрепятственного прохода по земле, находящейся в частном владении.

Канада же настаивает на том, что проход является внутренними водами и имеет тот же юридический статус, что и река Оттава или озеро Виннипег. Соответственно, иностранные суда обязаны запрашивать разрешение на вход в эти воды и на всем протяжении пути находиться в юрисдикции Канады. Однако за последний век Канада несколько раз меняла свою юридическую позицию, что давало повод обвинять канадские власти в непоследовательности и ослабляло аргументы страны в данном споре.

В течение многих десятилетий вопрос о территориальной принадлежности Северо-Западного прохода и контроле над ним поднимался крайне редко: его воды накрепко сковывал лед. Однако в 1907 г. канадский сенатор Паскаль Пуарье заявил права Канады на сектор океана неправильной формы, простирающийся от ее северного побережья до Северного полюса. Такое представление об арктическом суверенитете Канады разделял и канадский исследователь капитан Дж.Э. Бернье, установивший в 1909 г. на о. Мелвилл

мемориальную доску со следующей надписью: «Эта мемориальная доска воздвигнута в честь утверждения суверенитета доминиона Канада над всем Арктическим архипелагом от 60° до 141° западной долготы и от северного побережья Америки до 90° северной широты».

Лестер Пирсон, канадский посол в США, в 1946 г. сформулировал претензии на водное пространство архипелага еще более четко, заявив, что секторный принцип (как его стали называть) оправдывает притязания Канады не только на участки суши внутри сектора, но и на соединяющее их замерзшее море [35, р. 638—639].

Однако применение секторного принципа к разграничению водного пространства Северного Ледовитого океана так и не получило международного одобрения. В 1930 г. Норвегия, признав суверенитет Канады над островами Свердруп, отдельно подчеркнула, что выступает против секторного разграничения территории [13]. СССР, в свою очередь, объявив в 1926 г. часть Арктики своим сектором, заявил, что водные и ледяные пространства между островами сектора остаются международными морскими путями, за исключением существовавшей на тот момент трехмильной границы территориальных вод. Так же поступили многие другие государства и в отношении Антарктики, заявив права только на сектора континента, но не на водное пространство и морское дно.

Канадское правительство, столкнувшись с нежеланием других стран признать обоснованность его претензий, оправдываемых с помощью секторного принципа, приняло решение не отстаивать свою позицию столь решительно, но и не отказываться от нее в открытой форме. Однако в 2006 г. премьер-министр Стивен Харпер отошел от секторного принципа, заявив в своей речи в Икалуите: «Я здесь для того, чтобы, наконец, поставить точку в давнем споре. Канадская граница Арктического архипелага проходит через самую северную точку острова Лабрадор, восточное побережье острова Элсмир до Алерта, западный периметр островов Королевы Елизаветы до моря Бофорта, вдоль северо-западного побережья и через Юкон к канадско-американской границе на Аляске. Вдоль этой границы наша юрисдикция распространяется на полосу моря шириной в 200 миль — точно так же, как вдоль побережья Атлантического и Тихого океана. Ни больше, ни меньше» [42].

Согласно формулировке премьер-министра, граница канадской юрисдикции вдоль северо-западной линии Арктического архипелага оказалась в сотнях километров от 141-го меридиана. Несмотря на то что секторный принцип был в конечном счете отвергнут, стоит отметить, что канадские дипломаты за несколько десятилетий выработали и другие подходы к решению проблемы канадского арктического суверенитета.

В 1969 г. компания «Еххон» отправила через Северо-Западный проход тяжелый супертанкер с ледовыми подкреплениями «SS Manhattan» водоизмещением 115 тыс. тонн и мощностью 43 тыс. лошадиных сил. На тот момент это было крупнейшее судно под американским флагом. Танкер должен был определить возможность использования Северо-Западного прохода в качестве маршрута доставки нефти с Аляски на атлантическое побережье США. Отправив в сопровождение супертанкеру ледокол Береговой охраны «Northwind», правительство США решило не обращаться за разрешением к канадским властям.

Осознавая сложность ситуации, правительство Пьера Трюдо решило не допускать установления неблагоприятного прецедента. Оттава предоставила Вашингтону разрешение на транзит танкера (которого у нее не просили) и выделила собственный ледокол сопровождения — «John A. Macdonald» — для оказания помощи в случае необходимости.

Стоит отметить, что правительство США вряд ли планировало провокацию. «SS Manhattan» не предполагал заходить в территориальные воды Канады, протяженность которых, как и у многих других стран, в 1969 г. составляла 3 морских мили, следовательно, в отсутствие заявленной претензии, основанной на секторном принципе, оставался коридор открытого моря в центральной части архипелага. «SS Manhattan» должен был находиться внутри коридора на протяжении всего пути — от пролива Ланкастера до пролива Мак-Клур. Вашингтон даже направил Оттаве официальное сообщение о том, что в планы США «не входит намерение оспаривать суверенитет Северо-Западного прохода» [45].

Однако случилось непредвиденное: десять с лишним раз «SS Manhattan» застревал во льдах пролива Мак-Клур. Судну удавалось избежать ледового плена лишь благодаря помощи канадского ледокола. В конечном счете супертанкеру пришлось отклониться от первоначального курса и пройти юго-западнее, через пролив Принца Уэльского, где, по словам профессора Университета Оттавы Доната Фаранда, «он зашел в территориальные воды Канады, чтобы обогнуть острова Королевской Принцессы» [37, р. 3—38]. Но по причине того, что проход супертанкера был разрешен канадскими властями (впрочем, в данном случае разрешение не запрашивалось) и осуществлен только благодаря поддержке со стороны Береговой охраны Канады, вряд ли стоит считать, что данный эпизод создал действительно значимый прецедент.

История с «SS Manhattan» стала для канадского правительства тревожным сигналом¹. Иностранные суда все равно использовали Северо-Западный проход время от времени, а Канада не могла регулировать это. Ситуацию нужно было срочно исправлять, и к разработке решения по данной проблеме была подключена группа специалистов по международному праву: Айван Хэд (советник П. Трюдо по внешнеполитическим вопросам), Алан Бизли (будущий председатель Редакционного комитета Конференции ООН по морскому праву) и молодой Алан Готлиб (впоследствии на протяжении многих лет возглавлявший дипмиссию Канады в США). Осознав, что Канада не готова к конфронтации с США на правовом поле, они избрали другой (менее прямой, но в конечном счете более удачный) подход, в основе которого лежало внимание к проблемам защиты окружающей среды.

Экосистема арктических морей — одна из самых хрупких на Земле. В них обитают уникальные виды, приспособленные к определенным условиям окружающей среды, выверенному природой балансу воды и льда. Повышение или понижение температуры на долю градуса может полностью разрушить их среду обитания. Особенно эта экосистема чувствительна к нефтяным загрязнениям: нефть практически не растворяется в ледяной воде.

Люди впервые столкнулись с угрозой нефтяного загрязнения в 1960-х гг. В 1962 г. была опубликована работа Рейчел Карсон «Безмолвная весна», давшая толчок к возникновению экологических движений. В 1967 г. на скалах близ Корнуолла (Великобритания) потерпел крушение супертанкер «Togrey Canyon». Столь масштабного загрязнения океана мир еще не видел. В январе 1969 г. в результате аварии на буровой вышке недалеко от берегов Калифорнии в воду попало около 80 тыс. барр. сырой нефти. Нефтяное пятно достигло пляжей Санта-Барбары.

Воспользовавшись настроениями общественности, канадское правительство в 1970 г. приняло Закон о предотвращении загрязнения арктических вод, установивший жесткие требования к оснащению и экологической безопасности судов, проходящих в пределах 100 морских миль от канадской границы Арктики [7]. Этот нормативный документ противоречил международному праву, в соответствии с которым нормы национального законодательства прибрежных государств теряли силу за пределами 12 морских миль от берега. Прекрасно понимая это, канадское правительство внесло

¹ Я воспользуюсь данной возможностью, чтобы выразить признательность Джастину Нанкивеллу, моему бывшему аспиранту, а ныне доценту Азиатско-Тихоокеанского центра проблем безопасности (Asia Pacific Center for Security Studies), за подробное изучение этого важнейшего для канадской дипломатии периода в рамках докторской диссертации.

коррективы в Закон, сняв положение о признании юрисдикции Международного суда ООН, чтобы таким образом обезопасить себя от тяжб.

США выдвинули дипломатический протест, опасаясь прецедента, который мог быть создан в случае принятия данного Закона. «Если Канада имеет право осуществлять юрисдикцию в области добычи ресурсов и защиты окружающей среды в международных водах, другие страны могут посчитать себя вправе осуществлять подобную юрисдикцию в своих целях, что вступает в противоречие с положениями международного права» [40]. Вашингтон предложил Оттаве по собственной воле передать дело в Международный суд ООН, но она отказалась. Негативную оценку Закону о предотвращении загрязнения арктических вод дали и другие страны: по словам юрисконсульта министерства иностранных дел Канады, выступавшего перед парламентским комитетом восемь лет спустя, для полученных писем с протестами пришлось даже завести отдельный ящик [46, р. 16].

Споры о правомочности Закона утихли в 1982 г., после принятия Конвенции ООН по морскому праву [1]. Канадские дипломаты сыграли в разработке этого документа ключевую роль, настояв на включении в него «Арктической поправки» (ст. 234). В соответствии с ней «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, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства» [1, art. 234].

С этой статьи началась практика развития параллельных норм международного обычного права, распространяющихся на все страны, включая те, которые до сих пор не ратифицировали Конвенцию, такие как США. Еще в 1985 г., за 9 лет до того, как Конвенция была ратифицирована 60 государствами и вступила в силу, и за 18 лет до того, как ее ратифицировала сама Канада, Оттава посчитала целесообразным вновь признать юрисдикцию Международного суда ООН без каких-либо оговорок.

США в конце концов признали Закон о предотвращении загрязнения арктических вод правомочным и рекомендовали торговым судам под американским флагом следовать его положениям. Однако вопрос о том, являются ли данные рекомендации свидетельством признания канадского суверенитета над Северо-Западным проходом, остается открытым. Так, например, профессор Бернارد Оксман из Университета Майами, представлявший США

в комитете по разработке ст. 234, утверждает, что к международным проливам ее положения неприменимы, так как этот вопрос никогда не поднимался отдельно на переговорах. Профессор Дон Мак-Рэй из Университета Оттавы, со своей стороны, полагает, что участники переговоров, не подняв вопроса о применении ст. 234 к международным проливам, тем самым дали понять, что не считают Северо-Западный проход международным проливом.

Значительно более весомым аргументом является указание на то, что неопределенность в отношении сферы применения ст. 234 в сочетании с ее экологической направленностью создают презумпцию рассмотрения покрытых льдом морских путей, таких как Северо-Западный проход, в качестве международных проливов. Этот аргумент сводится к тому, что наличие международного морского пути, проходящего через воды, покрытые льдом, и не попадающего под действие строгих норм по защите окружающей среды со стороны прибрежного государства, полностью противоречило бы целям ст. 234 и других норм международного обычного права.

Впрочем, ни один из этих аргументов не является достаточно убедительным, чтобы быть принятым Международным судом ООН. И если бы суд постановил, что ст. 234 не распространяется на Северо-Западный проход, все попытки защитить морской мир арктического водного пути оказались бы подорваны. Начиная с 1970 г. канадским дипломатам только и оставалось, что задаваться вопросом: какова же позиция Канады по проблеме правового статуса прохода и как ее можно укрепить?

Исторические воды

Одновременно с принятием Закона о предотвращении загрязнения арктических вод Канада начала отстаивать идею о том, что проливы и протоки между арктическими островами являются «историческими водами» Канады. Согласно международным законам, страна, выступающая с такими претензиями, должна доказать, что она пользовалась эксклюзивными суверенными правами в этих водах в течение достаточно долгого времени, а другие страны, особенно те, чьи интересы выдвижение подобной претензии затрагивает напрямую, не возражали против этого.

В этой связи уместно привести в пример Гудзонов залив. В 1906 г. Канада впервые заявила претензии на то, чтобы считать водное пространство площадью 1,2 млн кв. км «историческим заливом» Канады. США сначала подали протест, но затем на протяжении более 100 лет ни одна страна не оспорила претензий Канады публично. Это противоречило бы и национальным интересам США, так как все без исключения грузы через Гудзонов залив доставля-

ются в канадский порт Черчилл в провинции Манитоба. Кроме того, залив Джеймс, примыкающий с юга к Гудзонову заливу, находится на расстоянии 1,500 км от Чикаго, Детройта и Нью-Йорка, таким образом, эти города оказываются в радиусе действия крылатых ракет морского базирования. Благодаря статусу Гудзонова залива как «исторических вод» Канады эта страна совместно с НАТО и НОРАД (Объединенным командованием воздушно-космической обороны североамериканского континента; North American Aerospace Defense Command — NORAD) может на законных основаниях закрывать доступ в залив для военных судов государств, которые не являются союзниками.

Исторические претензии Канады на Северо-Западный проход частично основываются на результатах проводившихся Британией на протяжении более трех веков экспедиций в Заполярье, начиная с экспедиции М. Фробिशера в 1576 г. и заканчивая десятками спасательных экспедиций, отправленных на поиски экспедиции Дж. Франклина в 1850-х гг. Общие усилия этих исследователей позволили составить карты большей части Канадского Арктического архипелага, а в 1853 г. Роберт Мак-Клур открыл существование пути через Северо-Западный проход, путешествуя с запада на восток на собачьих упряжках. Официально Англия передала Канаде права владения архипелагом, за исключением Гренландии, в 1880 г.

В начале XX в. правительство Канады предприняло ряд шагов, направленных на укрепление своих суверенных прав на архипелаг (введение норм, регулирующих охоту на китов; отправка ежегодных патрулей Королевской канадской конной полиции и, наконец, присвоение в 1926 г. большей части архипелага статуса «Заповедных Арктических Островов») в целях сохранения уникальной флоры и фауны региона, а также проживающих там инуитов. Эти действия имели большое значение, так как распространялись не только на сушу, но и на водное пространство между островами. Особенно важными в этом смысле были экспедиции Дж. Бернье — капитана «Arctic» из Квебека, который находился на службе канадского правительства с 1904 по 1911 г., трижды зимовал на Севере и под флагом Канады исследовал архипелаг, включая акваторию и покрытое льдом пространство.

Как утверждал Донат Фаранд, в аргументе о том, что Северо-Западный проход является «историческими водами» Канады, есть одна фатальная ошибка: ни одно из этих действий на раннем этапе не было подкреплено попытками четко заявить о своих правах на проливы и протоки между островами, а более поздние шаги в этом направлении всегда наталкивались на сопротивление со стороны США [38, р. 121—125]. На самом деле в те времена очень немногие

задумывались о правовом статусе Северо-Западного прохода. Те же, кто об этом думали, работали на канадское правительство: они вели пограничные патрули и по водным путям, и по морскому льду, принимали нормативные акты, регулирующие охоту на китов, охраняющие морских млекопитающих и рыбные ресурсы, от имени народов, населяющих берега арктических морей.

Самым весомым аргументом в притязаниях Канады на Северо-Западный проход является тот факт, что инуиты населяли эту территорию, охотились, ловили рыбу и путешествовали по ней в течение многих тысяч лет. Элис Айалик из Каглактака — живой тому пример: 72-летняя женщина, занимающаяся народным промыслом, провела большую часть детства на покрытых льдом просторах залива Коронации, где ее семья жила в иглу, ловила рыбу в проруби и охотилась на тюленей. Даже сегодня вдоль Северо-Западного прохода живут сотни пожилых инуитов, которые в молодости называли этот покрытый льдом морской путь своим домом.

Перед началом переговоров по Соглашению о разделе земель в Нунавуте были проведены интервью с инуитскими старейшинами о традиционных «маршрутах» охоты и путешествий. Составленные на основе полученных данных карты подтверждали, что воды к югу от острова Элсмир и островов Свердруп, включая проливы Ланкастер и Барроу, были для инуитов и их собачьих упряжек своего рода «скоростными трассами». В Кикиктарджуаке один старик-инуит рассказывал мне, что он однажды даже останавливался на ночлег на льду. Не так давно Линн Пеплински, сотрудница Фонда наследия инуитов (Inuit Heritage Trust), проводила интервью со старейшинами на тему инуитских названий поселений, расположенных вдоль Северо-Западного прохода [26]. Буквально тысячи наименований подтверждают центральное значение ледяного тракта для инуитского языка, культуры, истории и национальной самобытности. И, конечно, инуиты являются гражданами Канады. Их многовековое присутствие на покрытых льдом пространствах Северо-Западного прохода — самый убедительный аргумент в борьбе Канады за признание этого пути своими «историческими водами».

Рейс ледокола «Polar Sea»

В мае 1985 г. Вашингтон проинформировал Оттаву о том, что ледокол Береговой охраны США «Polar Sea» в августе пройдет через Северо-Западный проход по пути от американской воздушной базы в Туле, Гренландия, в порт приписки в Сиэтле. Американское правительство, знакомое с юридической составляющей вопроса, заявляло, что проход ледокола «будет осуществляться в рамках навигационных прав и свобод и не требует предварительного

предупреждения»². Это подразумевало, что обе стороны «соглашаются с разногласиями по юридическим вопросам и фокусируют внимание на практических аспектах»³.

В ответ Оттава заявила, что Северо-Западный проход является частью канадских внутренних вод, однако канадское правительство «обязуется способствовать облегчению судоходства» через проход и «готово предпринимать необходимые усилия для достижения этой цели»⁴. Политика Канады и в то время, и сегодня направлена на содействие транзиту через Северо-Западный проход судов, оснащение и конструкция которых отвечают требованиям Закона о предотвращении загрязнения арктических вод. Как пишет Роб Хьюберт, к концу июня 1985 г. обе страны пришли к выводу, что они выработали взаимоприемлемый компромисс в формате «соглашения о несогласии» (agree-to-disagree arrangement) [24, p. 239].

Однако информация о рейсе «Polar Sea» «вызвала взрыв общественного возмущения в Канаде» (как было сказано в совместном заявлении Палаты общин и комитета Сената, анализировавших данную ситуацию спустя год [25, p. 127]). Этому была посвящена редакционная статья Ф. Гриффитса в газете «Globe and Mail» под названием «Арктический суверенитет под вопросом» [19]. Под давлением общественного мнения канадское правительство направило в Вашингтон дипломатическую ноту. Ее текст начинался с выражения удовлетворения по поводу того, что «ледокол “Polar Sea” в целом соответствует навигационным стандартам, установленным для вод Арктического архипелага, и во всех других отношениях были предприняты разумные предосторожности для уменьшения опасности загрязнения окружающей среды в результате прохода ледокола»⁵. И затем так же, как в случае с судном «SS Manhattan», Канада предоставила США разрешение, которое американское правительство не запрашивало.

Канадские националисты были недовольны. Мел Хертиг, основатель и президент Совета канадцев, даже нанял самолет, чтобы сбросить канадский флаг на палубу «Polar Sea». Ф. Гриффитс, в свою очередь, назвал реакцию канадского правительства «жалкой» и выразил свою позицию словами, которые впоследствии почти буквально повторил нынешний премьер-министр С. Харпер: «Мы должны победить в этом вопросе. Мы должны или смириться с существующим положением дел, или перестать говорить о наших суверенных правах в Арктике. Проще говоря, для этого региона пробил час — пользуйся или потеряешь!» [11].

² Department of State telegram 151842, May 17, 1985, reproduced in: [43].

³ Demarche from the United States to Canada, May 21, 1985, reproduced in: [43].

⁴ Note from Canada to the United States, dated June 11, 1985, reproduced in: [43].

⁵ Note from Canada to the United States, dated July 31, 1985, reproduced in: [43, p. 74].

Правительство США не только не ожидало такой реакции, но и не имело намерений провоцировать канадское правительство. «Globe and Mail» цитировала слова некоего чиновника высокого ранга в Вашингтоне, который сказал, что в Госдепартаменте это вызвало «удивление и разочарование», поскольку министерство «старалось организовать рейс так, чтобы ничьи юридические права не пострадали» [33]. Чиновник также заявил, что «в корне неправильно» характеризовать этот рейс как намеренный вызов канадскому суверенитету.

Прямые исходные линии

Эпизод с ледоколом «Polar Sea», как и случай с судном «SS Manhattan», дал импульс к изменению позиции канадского правительства в вопросе о статусе Северо-Западного прохода. Уже через месяц после рейса министр иностранных дел Канады Джо Кларк заявил, что «для определения внешних границ исторических вод Канады» будут использоваться «прямые исходные линии»⁶. Принцип «прямых исходных линий» (соединяющих крайние точки наземной территории или близлежащих островов) стал общепринятым способом определения ширины территориальных вод и зоны эксклюзивного контроля со стороны прибрежного государства при фрагментированной береговой линии. Такое решение было принято в 1951 г. Международным судом ООН при рассмотрении «Дела о рыбных ресурсах» (Великобритания против Норвегии) [15, р. 116]. В Арктике принцип «прямых исходных линий» уже применяли Дания, Исландия и Россия.

В своей речи Дж. Кларк также сослался на уникальные особенности Северо-Западного прохода — наличие ледяного покрова и, что наиболее важно, роль наследия инуитов в обосновании юридической претензии Канады: «Канадский суверенитет в Арктике является неделимым и распространяется на сушу, море и льды. Он простирается непрерывно от континентальной береговой линии до побережья островов Арктического архипелага. Водное пространство не разделяет, а объединяет острова. Большую часть года они соединены льдом. С незапамятных времен инуиты, живущие в Канаде, осваивали и населяли эту покрытую льдом территорию так же, как они осваивали и населяли сушу»⁷.

Юристы Дж. Кларка могли бы привлечь его внимание к решению Международного суда ООН 1975 г. по делу о Западной Сахаре, которое гласило, что кочевые народы могут приобретать и переда-

⁶ Secretary of State for External Affairs the Rt. Hon Joe Clark, Statement in the House of Commons, September 10, 1985, reproduced in: [39, p. 269—271].

⁷ Ibid. P. 269—270.

вать суверенные права, по крайней мере на землю [47, р. 12]. По той же причине федеральное правительство при обсуждении Соглашения о разделе земель в Нунавуте несколькими годами позже с готовностью включило в него параграф, предложенный представителями инуитов на переговорах, в котором было сказано, что «суверенитет Канады над водами Арктического архипелага подкрепляется тем, что их исторически использовали и населяли инуиты» [2].

Соединенные Штаты и по меньшей мере еще 10 стран выступили против применения принципа «прямых исходных линий»; США направили дипломатическую ноту, в которой было заявлено: «В международном праве нет оснований для признания претензий Канады легитимными. США не могут поддержать претензии Канады, так как это решение означало бы признание за Канадой полного контроля над Северо-Западным проходом и аннуляцию американских прав на использование прохода в соответствии с международным правом»⁸.

Европейское Сообщество, в свою очередь, заявило, что исходные линии были проведены с нарушениями международного права, так как они были слишком протяженными и слишком сильно отклонялись от общего направления береговой линии материка. Некоторые линии действительно были необыкновенно протяженными, особенно те, которые шли через пролив Ланкастер (51 миля), залив Амундсена (92 мили) и пролив Мак-Клур (99 миль). Однако в решении Международного суда ООН 1951 г. по «Делу о рыбных ресурсах» (Великобритания против Норвегии) было указано, что «необходимость сохранения традиционных прав жителей Королевства [Норвегии] на рыболовные территории <...>, обусловленная значимостью последних для удовлетворения жизненно важных потребностей населения и подтвержденная давним и мирным использованием, может быть законно учтена при проведении линии разграничения» [15, р. 116—142]. Та же логика могла распространяться и на использование инуитами Северо-Западного прохода и их расселение на этой территории с древнейших времен; именно на это ссылался Дж. Кларк в своей речи.

Справедливо и то, что на карте, составленной с использованием стандартной проекции Меркатора, архипелаг выглядит так, будто выдается из материка. Однако это легко скорректировать, если посмотреть на любую карту, где центром является Северный полюс. На такой карте Канадский Арктический архипелаг будет выглядеть неотъемлемой частью береговой линии североамериканского континента, а не дополнением к ней.

⁸ State Department File № P86 0019-8641, reproduced in: [43, p. 29].

*Проблема использования Северо-Западного прохода
для международного судоходства*

Международный пролив не может быть перекрыт проведением новых прямых исходных линий. В результате даже если бы канадские исходные линии были проведены в соответствии с международным правом и признаны другими странами, остался бы один важный вопрос: использовался ли Северо-Западный проход как международный пролив до 1985 г.?

Большую часть международно-правовых норм, касающихся данного вопроса, можно найти в решении Международного суда ООН по «Делу о проливе Корфу», в котором выработаны решающие критерии для определения, является ли пролив международным: «географическое положение пролива, который должен соединять две части открытого моря, и его использование для международного судоходства» [12, р. 4—28]. Северо-Западный проход, несомненно, связывает две части открытого моря — Атлантический и Северный Ледовитый океаны, поэтому основное внимание обращалось на слова «использование для международного судоходства».

Большинство юристов-международников интерпретируют эти слова как требование «действительного» использования. Донат Фаранд, например, писал: «...перед тем как пролив можно будет считать международным, необходимо представить доказательства того, что он имеет “историю действительного использования для международного судоходства”» [37, р. 3—35]. Такой же точки зрения придерживался и Ричард Бакстер, профессор международного права Гарвардского университета: «Международными водными путями следует считать те реки, каналы и проливы, которые широко используются торговыми или военными судами, принадлежащими государствам, не являющимся прибрежными» [8, р. 3].

Однако специалисты из американских Вооруженных Сил придерживались мнения, что для признания водного пути международным достаточно его «потенциальной» пригодности для международного судоходства. В 1987 г. Ричард Грюнавольт из Американского военно-морского колледжа писал: «Некоторые государства считают, что практическое и широкое использование пролива в течение значительного периода времени является достаточным критерием. Другие, в том числе США, обращают меньше внимания на историческое использование пролива, но вместо этого придают значение его пригодности для международного судоходства.

Вторая точка зрения является более обоснованной» [22, р. 455—456]. Последнее предложение — это, конечно, больше мнение, чем аргумент. Двадцать лет спустя Дж.С. Краска, представитель американских ВМС, заявил: «Подлинно значимым является географиче-

ский критерий, а не функциональный. Если водный путь связывает одну часть открытого моря или исключительную экономическую зону шириной в 200 морских миль с другой частью открытого моря или исключительной экономической зоной, то он является международным проливом, <...> идея же о том, что пролив можно считать проливом, только если он отвечает минимальным требованиям объемов морского трафика, не имеет под собой оснований» [27].

В действительности для использования функционального критерия есть большое количество юридических оснований, и предметом серьезных дискуссий является лишь вопрос об объеме трафика, необходимом для присвоения проливу статуса международного. Свидетельства, приведенные в «Деле о проливе Корфу», продемонстрировали, что он использовался судами 7 государств: Греции, Италии, Румынии, Югославии, Франции, Албании и Великобритании. За 1 год и 9 месяцев было осуществлено около 2884 транзитов, причем в это число были включены только те корабли, которые заходили в порт и проходили таможенный контроль, и не было учтено большое число судов, прошедших через пролив без захода в порт Корфу.

Однако через Северо-Западный проход Донат Фаранд, например, смог зарегистрировать только 69 транзитов в период с 1905 по 2005 г. включительно: 20 малых яхт, 2 танкера, 18 ледоколов и 29 пассажирских судов [37, р. 3—38]. Все иностранные суда предварительно получали разрешение от правительства Канады. Единственными исключениями были суда «SS Manhattan» и «Polar Sea», которым, как мы видели, либо потребовалась серьезная помощь Канады, либо их проход был неформально согласован в рамках неформального «соглашения о несогласии». Когда Канада провела прямые исходные линии в январе 1986 г., Северо-Западный проход не соответствовал по функциональному критерию международному проливу. Если бы исходные линии получили широкое международное признание, этот водный путь никогда не смог бы стать международным проливом. Однако вместо этого, как уже было сказано, проведение исходных линий вызвало дипломатический протест со стороны США и по крайней мере еще 10 стран. В результате юридический статус Северо-Западного прохода не был определен. Если иностранные суда начнут пользоваться проходом без разрешения Канады, их действия могут придать ему статус международного пролива.

Соглашение о сотрудничестве в Арктике

Спор вокруг прохода ледокола «Polar Sea» и проведение прямых исходных линий все же произвели положительный эффект, так как заставили Соединенные Штаты сесть за стол переговоров. Однако

прогресс в этом направлении был очень медленным до тех пор, пока Канаду не посетил президент США Рональд Рейган. Премьер-министр Канады Брайан Малруни спустя 20 лет представил данный эпизод следующим образом: «Когда президент Рейган посетил Оттаву в 1987 г., я показал ему Северо-Западный проход на антикварном глобусе в моем кабинете и сказал ему прямо: “Рон, это наше”. Позже, во время рабочего ланча в доме 24 по улице Сассекс, он поднял этот вопрос в беседе с членами своей команды и <...> дал им указания включить в его речь в Конгрессе ссылку на нашу позицию» [31, р. 5—9].

Соглашение о сотрудничестве в Арктике было подписано всего несколько месяцев спустя, в январе 1988 г. США согласились с тем, что «все передвижения американских ледоколов в водах, которые Канада считает своими внутренними водами, будут предприниматься с согласия Канады», но с важной оговоркой: «Никакие пункты данного договора, <...> равно как и никакие практические действия в рамках соглашения не затрагивают соответствующих позиций правительств США и Канады в отношении применения Конвенции по морскому праву в этой или какой-либо другой зоне Мирового океана» [4].

Соглашение о сотрудничестве в Арктике было формальным «соглашением о несогласии», которое кодифицировало практику, имевшую место в отношении рейсов иностранных судов, например ледокола «Polar Sea». Оно устранило главный источник напряженности в канадо-американских взаимоотношениях в вопросе о Северо-Западном проходе, выведя проблему транзита ледоколов Береговой охраны США из сферы юридического диспута. Наличие пакового льда на данном маршруте исключало возможность прохода других типов судов, поэтому заключение договоренностей о транзите американских ледоколов создало новый статус кво, который мог бы решить эту проблему раз и навсегда, если бы не внезапные последствия климатических изменений 20 лет спустя и не опрометчивый шаг нынешнего премьер-министра.

Во время своей первой пресс-конференции в этой должности в январе 2006 г. С. Харпер высказался с жесткой критикой в адрес посла США в Канаде Дэвида Уилкинса. За день до этого, выступая перед студентами в Университете Западного Огайо, американский посол еще раз озвучил остававшуюся неизменной на протяжении нескольких десятилетий позицию Вашингтона о том, что Северо-Западный проход является международным проливом. В ответ С. Харпер сказал журналистам: «У нас есть серьезные планы по укреплению обороноспособности страны и защите нашего суверенитета, в том числе в Арктике. <...> Мы получили свой мандат от канадского народа, а не от посла США» [17].

Резкий выпад премьер-министра вызвал новый всплеск интереса к проблеме статуса Северо-Западного прохода среди канадских парламентариев. Это, в свою очередь, привело к тому, что в американское посольство был послан запрос на получение доступа к старым дипломатическим нотам по этой проблеме. Разрешение было получено, но это открыло двери послу Д. Уилкинсу. В своем письме в министерство иностранных дел Канады от 27 октября 2006 г. он представил максимально строгое толкование Соглашения о сотрудничестве в Арктике и практически выхолостил данный документ.

«Для протокола — США не видят никаких оснований в международном законодательстве, которые могли бы придать юридическую силу проведению Канадой прямых исходных линий вокруг арктических островов и ее претензиям на то, что все водные пути между островами Канадского Арктического архипелага, включая Северо-Западный проход, являются внутренними водами Канады.

Северо-Западный проход — это пролив, используемый для международного судоходства. Таким образом, все суда и самолеты имеют право транзитного прохода в соответствии с международно-правовыми нормами, нашедшими отражение в Конвенции по морскому праву 1982 г. Право на транзитный проход не требует предварительного оповещения или получения разрешения от правительства Канады как государства, граничащего с морским путем. Тем не менее деятельность, не связанная с осуществлением права на транзитный проход, например проведение океанографических научных исследований, подлежит действию других релевантных международно-правовых норм.

Канада в соответствии со своим правом прибрежного государства, предусмотренным международным правом, требует, чтобы океанографические научные исследования проводились в ее водах только с ее разрешения. Соответственно, как гласит Соглашение о сотрудничестве в Арктике от 11 января 1988 г., США согласны запрашивать разрешение правительства Канады в тех случаях, когда американские ледоколы намереваются проводить океанографические научные исследования при осуществлении транзита через Северо-Западный проход. <...>

Соглашение специально оговаривает, что ни оно, ни какие-либо практические действия, осуществляемые в соответствии с ним, не затрагивают юридических позиций Сторон. Таким образом, Соглашение не затрагивает позиции США относительно того, что ее ледоколам в отсутствие проведения океанографических научных исследований не требуется запрашивать разрешения правительства Канады для осуществления транзита через Северо-Западный проход» [29].

Таким образом, в результате ненужного и излишне эмоционального вмешательства С. Харпера Соглашение о сотрудничестве в Арктике сегодня значит гораздо меньше, чем рассчитывали многие канадские политики, включая Б. Малруни.

Переговоры о статусе Северо-Западного прохода

Безмолвная угроза канадскому суверенитету

Когда министр обороны Канады Питер Маккэй выражал недовольство по поводу пролета российских бомбардировщиков над морем Бофорта в феврале 2009 г., представители оппозиции обвиняли его в стремлении отвлечь внимание общественности от экономического кризиса. Возможно, это правда, но также вероятно, что политики преследовали цель скрыть нечто иное. Значительно бо́льшая угроза суверенитету Канады в Арктике исходила — безмолвно и глубоко — от подводных лодок США, которые в ту же неделю, судя по всему, прошли по Северо-Западному проходу.

На следующий день после пресс-конференции П. Маккэя газета «Los Angeles Times» сообщила об учениях «Ice Exercise 2009» — секретной операции, квалифицированной представителями Военно-морских сил США как «испытание операционно-эксплуатационных и боевых возможностей подводных лодок» в Северном Ледовитом океане [36]. Две атомные ударные подводные лодки, «USS Helena» и «USS Annapolis», направлялись на север для испытания коммуникационного оборудования в акватории, окружающей ледовую исследовательскую станцию в 300 км к северу от Прудо-Бэй, штат Аляска. Согласно сообщению «Los Angeles Times», подводная лодка «USS Helena» недавно покинула свой порт приписки в Сан-Диего. В отношении того, когда другая субмарина отправилась в Арктику, ясности не было, но достоверно известно, что «USS Annapolis» базируется в Гротоне, штат Коннектикут⁹, и именно этот факт дает основания предполагать нарушение Вашингтоном канадского суверенитета в Северо-Западном проходе.

Есть два пути из штата Коннектикут к северной Аляске. Первый включает длинный крюк к востоку и северу вокруг Гренландии и лежит полностью в международных водах. Второй маршрут позволяет «срезать» 2000 км и пролегает через Северо-Западный проход, который, как уже было сказано, Канада считает своими «внутренними водами», а США — «международным проливом».

⁹ Важно отметить, что в статье «Los Angeles Times» портом приписки «USS Annapolis» ошибочно был назван Норфолк, штат Вирджиния.

Транзитные проходы подводных лодок имеют ключевое значение для понимания позиции США. В эпоху «холодной войны» атомные субмарины бороздили глубины Северного Ледовитого океана, имеющего важнейшее стратегическое положение между Северной Америкой и Советским Союзом. ВМС США, заинтересованные в сохранении максимального доступа своих кораблей в Арктику и другие части Мирового океана, были весьма озабочены правовыми последствиями закрепления за Северо-Западным проходом любого иного статуса, кроме статуса международного пролива, используемого в том числе для продвижения подводных лодок. Согласно международному морскому праву, субмарины, проходящие через международные проливы в надводном положении, обязаны оповещать прибрежные государства, тогда как при подводном прохождении этого не требуется. Для прохода же во внутренних водах вне зависимости от того, осуществляется ли транзит в надводном или подводном положении, необходимо разрешение прибрежного государства.

Лодки с атомными силовыми установками не требуют кислорода для движения и поэтому не зависят от наличия льда на водной поверхности. Общеизвестно, что американские подводные лодки (а возможно, и британские, французские и советские, а теперь — российские) регулярно использовали Северо-Западный проход в прошлом и, вероятно, продолжают это делать и по сей день. Один американский подводник как-то признался мне, что сам проходил этот пролив, а охотники-инuity продолжают сообщать о периодически наблюдаемых перископах. При этом неясно, запрашивалось и предоставлялось ли разрешение Канады на эти перемещения.

Канада предпочитает не поднимать открыто данную проблему. Эта страна никогда не обладала подводной лодкой, которая могла бы ходить подо льдами. В 1987 г. канадское правительство приняло решение приобрести 10-12 атомных подлодок, которые обладали бы соответствующими характеристиками, но вынуждена была отказаться от этих планов под давлением со стороны Вашингтона. Не предпринимала Канада и никаких усилий для того, чтобы развернуть в Арктике средства борьбы с субмаринами наземного базирования.

По иронии судьбы, полное незнание о проходах подводных лодок работало в пользу Канады. В соответствии с международным правом страна должна демонстрировать озабоченность своими законными правами или обязательствами, прежде чем предпринимать действия, которые могут способствовать установлению новых прав в рассматриваемой области, а это невозможно сделать, не будучи осведомленной. Однако представляется вероятным, что Канада — союзник Великобритании, Франции и Соединенных Штатов по НАТО — была по крайней мере осведомлена о ряде проходов

субмарин и попросту хранила молчание. Такое сочетание осведомленности и пассивного, вынужденного согласия могло бы оказаться фатальным для юридической позиции Канады, если бы соответствующие свидетельства стали достоянием гласности, поскольку это доказывало бы фактическое несогласованное использование Северо-Западного прохода иностранными судами.

Настолько же вероятно и то, что каждый проход подводных лодок США (а возможно, и стран НАТО) осуществляется с открытого согласия правительства Канады. В ноябре 1995 г. Дэвиду Колленетту, в то время министру обороны, задали вопрос в Палате общин канадского парламента о перемещении подводных лодок в Северо-Западном проходе, на что тот ответил: «Господин Спикер, мы имеем ряд двусторонних соглашений с Соединенными Штатами. Одно из них предоставляет право судам США на проход через территориальные воды Канады по достижению договоренности о совершении такого маневра. Когда Соединенным Штатам требуется такое разрешение, они уведомляют нас о намерении использовать наши воды, и мы принимаем это» [14].

Когда член Парламента от Партии реформ Джей Хилл попросил подтвердить данное заявление, Д. Колленетт поправил себя. В письме, адресованном Дж. Хиллу в 1996 г., он писал: «Официального соглашения, предусматривающего проход через канадские арктические воды субмарин какого-либо государства, не существует. Тем не менее Канада как страна, использующая подводные лодки, получает информацию о передвижении подлодок от наших союзников. Эта информация подлежит обмену по причинам эксплуатационной безопасности — для минимизации помех движению и возможности столкновений между лодками в подводном положении» [14]. Десятилетием позже другой министр обороны от Либеральной партии — Билл Грэхэм ссылаясь на эту договоренность как на «протокол». Он заверил газету «Globe and Mail» в декабре 2005 г. в том, что Соединенные Штаты «проинформировали бы правительство Канады» перед проходом любой их подводной лодки через канадские территориальные воды [44].

Однако, анализируя высказывание Д. Колленетта, необходимо обратить внимание на тот факт, что канадские подводные лодки оснащены дизельными силовыми установками и поэтому не могут сколько-нибудь значительное время действовать подо льдами, поэтому иностранным субмаринам незачем беспокоиться по поводу возможности столкновения с ними в Арктике. Это означает (с практической точки зрения), что правительства зарубежных государств не очень заинтересованы в информировании Канады о местонахождении своих субмарин.

В свете возможного продвижения подводной лодки «USS Annapolis» через Северо-Западный проход (и высокой вероятности других

транзитов) весьма важно, чтобы канадцы осознавали юридические тонкости сложившейся ситуации. Если двустороннее соглашение о перемещениях субмарин существует, было бы желательно смоделировать его по подобию договоренности относительно ледоколов, которая определяет, что проходы ледоколов Береговой охраны США «не должны наносить ущерба» юридическим претензиям ни одной из стран [4]. Однако если Канада уведомляется о проходах и при этом ее не запрашивают о разрешении, то такое сочетание информированности и вынужденного согласия может нанести необратимый ущерб ее юридической позиции. В условиях, когда одним из ключевых критериев международного пролива является его использование в целях международного судоходства без согласия на то прибрежных государств, отсутствие протестов против перемещения подводных лодок может служить свидетельством того, что в коридорах международной дипломатии (где это действительно имеет значение) Канада уже отступилась от своих претензий.

Попытки физически воспрепятствовать передвижению субмарин необязательны и непрактичны. Согласно международному праву, протестов достаточно, чтобы предотвратить превращение опротестованной деятельности в новую правовую норму. Правда также и в том, что проблема транзита подводных лодок будет оставаться вне стола переговоров (говоря юридическим языком) до тех пор, пока и Канада, и Соединенные Штаты будут продолжать относиться к этим проходам как к официально секретным. Однако сохранять секреты становится все труднее в ситуации, когда арктические льды быстро тают, а трафик судов в арктических водах становится все более плотным. Проблема Северо-Западного прохода не может больше замалчиваться. Настало время уделить ей самое пристальное внимание и выработать всеобъемлющее соглашение о судоходстве в этих водах, пока не стало слишком поздно.

Интересы США меняются

Интересы безопасности Соединенных Штатов в Арктике, как было упомянуто ранее, претерпели существенные изменения в связи с окончанием «холодной войны», терактами 11 сентября 2001 г. и процессом таяния льдов. Вашингтон теперь в меньшей степени озабочен присутствием в регионе российских подводных лодок, нежели угрозой нахождения террористами «черного хода» в Северную Америку или использования «государствами-изгоями» Северо-Западного прохода для транспортировки компонентов оружия массового уничтожения. Факт в том, что лучше всего противостоять этим угрозам с помощью норм внутреннего законодательства Канады, наблюдение за исполнением которых будет осуществляться

усиленной Береговой охраной, Королевской канадской конной полицией и присутствием ВМС Канады. США, равно как и другие ответственные государства и известные судовладельческие компании, естественно, не заинтересованы в том, чтобы защитить проходящие в этих водах иностранные суда от возможности их досмотра и вывести их из-под действия оправданных в данном случае правовых норм фактом признания Северо-Западного прохода международным проливом.

Доступ к водному пути в действительности не является проблемой. Канада и США — партнеры в деле совместной защиты Северной Америки как на уровне взаимодействия в сфере пограничного контроля, так и в рамках НОРАД и НАТО. В 2006 г. сфера действия договора о НОРАД была расширена посредством включения в него обязательств по совместному патрулированию акваторий, включая Северо-Западный проход. Еще в далеком 1969 г. Пьер Трюдо заявил, что «закрывать его воды и отказать всем иностранным судам в возможности прохода через него во имя защиты суверенитета Канады было бы также бессмысленно, как возвести барьеры у входа в бухты Галифакса или Ванкувера» [23, р. 39].

Однако пока американские эксперты время от времени выражают понимание озабоченности канадцев по поводу Северо-Западного прохода, они неизменно видят одно непреодолимое препятствие к какому-либо изменению позиции США. Концепция свободы мореплавания и стратегическая мобильность, обеспечиваемая ею, на протяжении длительного времени были краеугольным камнем американской внешней политики. В этой связи причина беспокойства заключается в том, что признание претензий Канады может создать прецедент, применимый к другим ключевым морским путям, который спровоцирует прибрежные государства в других регионах вводить в одностороннем порядке ограничения на судоходство в международных проливах.

Эта озабоченность неуместна по ряду причин. Во-первых, Канада не преследует цели создания исключения в режиме международных проливов, скорее, ее позиция состоит в том, что Северо-Западный проход не является и никогда не являлся международным проливом.

Во-вторых, Северо-Западный проход может быть легко выделен из числа других международных проливов по причине его протяженности (1200 км или более, в зависимости от маршрута), а также исторического присутствия ледяного покрова. Как уже было сказано ранее, специфика акваторий, покрытых льдами, был признана в ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву, и по этой причине они якобы были исключены из режима международных проливов.

В-третьих, как подчеркнула в разговоре со мной профессор Монреальского университета Сюзанна Лалонд, правовой статус боль-

шинства других водных путей, за сохранение которых в качестве международных проливов ратовали США, к настоящему моменту утверждены. Часть из них, включая черноморские проливы (Босфор и Дарданеллы), Малаккский пролив и пролив Торреса, признаны международными в текстах двусторонних и многосторонних соглашений. Двустороннее соглашение между Канадой и США никак не дестабилизировало бы режимы этих договоров. Более того, все перечисленные, а также другие международные проливы пропускают через себя очень большие объемы морских перевозок, что достаточно для того, чтобы с учетом истории их использования гарантировать сохранение права транзитного прохода, причем вне зависимости от ситуации на Крайнем Севере Канады.

В действительности диспут вокруг Северо-Западного прохода может иметь последствия только для одного морского маршрута: Северного морского пути, проходящего вдоль российского побережья Северного Ледовитого океана. Морские льды исчезают столь быстро, что любое судно, стремящееся пройти данным путем, уже может сделать это в конце лета, если пойдет северной стороной вдоль российских островов. Представляется также практически невероятным, что США будут вступать в реальное столкновение с Россией по поводу статуса этого морского пути. Американцы должны задаться вопросом: стоит ли сохранение не имеющей практической ценности правовой позиции в акватории, прилегающей к северному побережью России, возможных угроз для безопасности США со стороны негосударственных структур, которые будут возникать вдоль северного побережья североамериканского континента, если Северо-Западный проход обретет статус международного пролива?

Уникальность ситуации объясняет причины, по которым бывший посол США в Канаде Пол Челуччи призвал Вашингтон признать легитимность выражаемых Оттавой претензий. В октябре 2004 г. он заявил: «Мы сегодня смотрим на все сквозь призму терроризма. Приоритет № 1 для нас — остановить террористов. В этой связи, возможно, когда данная тема [проблема статуса Северо-Западного прохода. — *Прим. ред.*] будет рассматриваться вновь, мы вынуждены будем пересмотреть наш подход» [48]. Пять месяцев спустя П. Челуччи заявил, что он ранее обратился к Госдепартаменту с просьбой пересмотреть позицию США по данной проблеме в свете усиления террористической угрозы¹⁰, и в октябре 2006 г., уже оставив

¹⁰ В онлайн-интервью П. Челуччи написал буквально следующее: «Я попросил людей в Госдепартаменте всерьез заняться данной проблемой, в первую очередь потому, что мы живем в эпоху доминирования угрозы терроризма. Принятие решения по данному вопросу, естественно, лежит за пределами моих полномочий, но я порекомендовал, чтобы мы произвели серьезный критический анализ нашей многолетней политики» [34].

пост посла, пояснил свою личную позицию: «Это в интересах безопасности Соединенных Штатов, чтобы он [Северо-Западный проход. — *Прим. ред.*] был под контролем Канады» [28]¹¹.

Разрешение юридического спора о статусе Северо-Западного прохода не будет легким, но правительство Канады должно воспользоваться открывшейся благодаря П. Челуччи возможностью. Настало время для двустороннего подхода к данному диспуту. Во-первых, Канаде необходимо предпринимать активные действия на дипломатическом фронте с тем, чтобы убедить США признать ее требования, конкретизировать направления сотрудничества, укрепить доверие и разработать тактику на случай чрезвычайных обстоятельств. Во-вторых, одновременно Канада должна предпринимать конкретные шаги по наращиванию своего присутствия и потенциала в акватории Северо-Западного прохода. Как заявил на заседании постоянного комитета Сената по рыболовству и океанам Дональд Паранд, «США никогда не согласятся признать полный контроль Канады над данной акваторией, пока не будут знать, что мы располагаем возможностями осуществлять этот контроль, которых мы на текущий момент не имеем» [41]. С точки зрения Соединенных Штатов, канадский суверенитет в сочетании с недостатком силовых средств в регионе может быть гораздо хуже сохранения за проходом статуса международного пролива, открытого для судоходства. В международном проливе Соединенные Штаты, по крайней мере, могли бы влиять на ситуацию своим военным присутствием и на основании неотъемлемого права на самооборону не допускать к проходу суда, представляющие угрозу для США и их граждан.

Движение по инерции — не вариант

Некоторые эксперты считают, что настаивать на своих правах на Северо-Западный проход не в интересах Канады. Ф. Гриффитс, например, убежден, что Оттава и Вашингтон могли бы двигаться по инерции, не сходясь во взглядах на правовую сторону вопроса, но сотрудничая в практических аспектах обеспечения обороны и экономического развития североамериканского континента. Он полагает, что попытка начать переговоры по данной тематике может охладить готовность Соединенных Штатов допустить усиление

¹¹ П. Челуччи повторно привел данный аргумент 19 июня 2007 г. в интервью программе «Question Period» телеканала СТВ: «В эпоху терроризма интересы безопасности Соединенных Штатов требуют того, чтобы он [Северо-Западный проход. — *Прим. ред.*] был под контролем Канады. Это позволило бы канадским ВМС перехватывать и досматривать суда, следующие транзитом через Северо-Западный проход, чтобы воспрепятствовать провозу компонентов оружия массового уничтожения в Северную Америку» [10].

контроля Канады над морской акваторией. Такая готовность является результатом того внимания, которое США уделяют проблеме внутренней безопасности и континентальной обороны, что перевешивает традиционное стремление к обеспечению свободы передвижения флота в отдаленных регионах. Сам факт переговоров означал бы «вызов военно-морским силам США». Развивая данную мысль, Ф. Гриффитс утверждает: «Маловероятно, что какая-либо третья сторона будет оспаривать право Канады добиваться исполнения экологических и других правовых норм на борту иностранных торговых судов в пределах Арктического архипелага. Третья сторона, которая подала бы иск в Международный суд ООН против Канады, бросила бы вызов не только Канаде, но и США. Этот вызов будет заключаться в угрозе целостности периметра безопасности Северной Америки, поскольку судебное решение, которое было бы принято по этому делу, устанавливало бы международную юрисдикцию морского пути в самой северной части континента» [21].

Эту точку зрения можно назвать оптимистичной по нескольким причинам. Во-первых, повышение средней годовой температуры и цен на энергоресурсы, скорее всего, сделают Северо-Западный проход важным судоходным маршрутом со всеми вытекающими негативными последствиями для окружающей среды и безопасности. Во-вторых, военно-морские силы США способны менять свою позицию (это видно из того факта, что сейчас они поддерживают ратификацию Соединенными Штатами Конвенции ООН по морскому праву). В-третьих, неясно, будут ли все третьи стороны пытаться угадать, в чем заключаются интересы США, и подчиняться этим интересам. Соседи и союзники Канады могут стремиться к сотрудничеству, вынося спорные вопросы за скобки, но вряд ли такую же линию поведения изберут, например, Северная Корея или Аль-Каида. В-четвертых, вынесение подобного судебного решения — не единственная возможность для Канады потерять свое влияние. Более того, неясно, промолчат ли США и другие страны, если Канада запретит иностранным судам, следующим под «удобными флагами», входить в пролив без разрешения. Всего нескольких протестов, особенно от стран, которые имеют свои интересы в Арктике, может быть достаточно для того, чтобы помешать притязаниям Канады.

Другие эксперты утверждают, что статус Северо-Западного прохода не столь уж важен: даже если бы он был международным проливом, Канада уже обладает всеми правами и преимуществами, необходимыми для осуществления ответственного управления им. У этой точки зрения существует несколько аспектов, каждый из которых представляется проблематичным. Во-первых, иногда высказывается мнение, что хотя юрисдикция Канады в Северо-

Западном проходе может быть ограничена режимом международных проливов, данные ограничения в отношении прилегающих к проливу акваторий, на которые в полной мере распространяется действие ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву и Закона о предотвращении загрязнения арктических вод, не являются настолько уж серьезными. Тем не менее, как пояснила мне Сюзанна Лалонд, это предположение противоречит официальной позиции правительства США относительно того, что «право на транзитный проход также действует на прилегающих к международным проливам территориях». Это тоже, по-видимому, противоречит здравому смыслу, так как право на транзитный проход через пролив теряет смысл, если на прилегающих акваториях действует другой, более жесткий правовой режим.

Во-вторых, данное мнение оставляет за рамками вопрос о том, распространяется ли действие ст. 234 на те воды, которые некогда были покрыты льдами в течение большей части года, а теперь на протяжении многих месяцев пригодны для судоходства. В ст. 234 ничего не сказано о том, сохраняют ли воды, которые защищаются Законом о предотвращении загрязнения, свой статус в том случае, если в течение многих месяцев они остаются свободными ото льда. Иными словами, права, обозначенные в ст. 234, не являются «навсегда предопределенными», а зависят от состояния поверхности океана в том или ином проливе.

В-третьих, сторонники обозначенной ранее точки зрения не рассматривают вопрос о том, позволяет ли ст. 234 Канаде запретить проход по проливу судам, которые не выполняют предписаний Закона о предотвращении загрязнения арктических вод, или же она может применять принудительные меры только после того, как произошло загрязнение. Один из международных экспертов, Мэри Джордж, даже заявляет, что «транзитному проходу нельзя препятствовать, а соответствующие принудительные меры не могут применяться к государствам, пользующимся проливом, даже в случаях нарушения установленных прибрежным государством правовых норм в области загрязнения окружающей среды» [18, р. 19—38].

Выдвигая притязания в отношении Северо-Западного прохода, Канада в прямом и переносном смысле ступает по тонкому льду. Пришло время рассмотреть все возможности, которыми располагает наша страна, включая ведение прямого диалога с Соединенными Штатами.

Пробные переговоры

Распространенное представление о том, что позиция США по проблеме статуса Северо-Западного прохода неизменна [43, р. 65], объясняет, почему Канада не смогла воспользоваться возможно-

стью, открывшейся благодаря послу П. Челуччи в 2004 г. Только в августе 2007 г. Оттава предприняла решительный шаг, неожиданно и на самом высоком уровне, когда С. Харпер напомнил Дж. Бушу-мл. о взглядах П. Челуччи [30; 32]. Однако этот шаг был предпринят без предварительной дипломатической подготовки, поэтому он не принес результата.

Несколько месяцев спустя я связался с П. Челуччи, который сейчас занимается юридической практикой в Бостоне, и высказал предположение, что «пробные переговоры» могут проложить путь для официального диалога. Он согласился, и в феврале 2008 г. мы встретились в Оттаве. Нас поддерживали две команды самых лучших неправительственных экспертов, которых мы смогли найти. Целями данной встречи были обсуждение спорных вопросов, определение возможных путей их решения и составление совместных рекомендаций для обоих правительств.

Прежде всего, мы сошлись в том, что межгосударственные переговоры действительно необходимы, поскольку увеличение перевозок по северному маршруту приведет к увеличению угроз безопасности и состоянию окружающей среды. Мы согласились, что долгая история американо-канадского сотрудничества в Арктике, равно как и история сотрудничества в области грузоперевозок в других водах, находящихся в национальной юрисдикции, такие как фарватер реки св. Лаврентия, указывают на возможность подписания двустороннего соглашения. Мы разработали девять конкретных рекомендаций, которые в основном сводились к следующему.

1. США и Канаде следует работать над созданием параллельных правил, стандартов и механизмов совместного обеспечения их выполнения в тех зонах арктических вод Аляски и Канады, где суда обязаны посылать уведомления о проходе и где такой проход им может быть воспрещен.

2. США и Канаде следует осуществлять совместное морское патрулирование в арктических водах и общими усилиями совершенствовать его возможности.

3. Обеим сторонам следует отталкиваться от существующих и уже достаточно жестких канадских законов в области охраны окружающей среды в арктических водах посредством разработки более совершенных стандартов систем навигации, безопасности, судостроения и осуществления перевозок. (Эта рекомендация признает правомерность применения Закона о предотвращении загрязнения арктических вод к акватории Северо-Западного прохода и призвана улучшить стандарты этого нормативного документа. В действительности все девять рекомендаций поднимают планку в отношении обеспечения охраны окружающей среды и безопасности, не ущемляя при этом суверенитета Канады.)

4. США и Канаде следует сотрудничать в области создания линий грузоперевозок, схем управления движением судов и планов быстрого реагирования в случае утечки нефти в арктических водах у северного побережья Аляски и Канады.

5. Странам следует совместно решать проблемы противодействия нелегальной иммиграции и проведения поисково-спасательных операций, возникающие в связи с увеличением количества круизных лайнеров, входящих в воды Арктики.

6. И Канаде, и США следует приобретать новые суперсовременные ледоколы для обновления стареющего парка судов Береговой охраны. (Совпадение или нет, но заявление правительства С. Харпера о выделении 720 млн долл. на строительство полярного ледокола нового поколения появилось всего через неделю после получения им наших рекомендаций.)

7. Обеим странам следует развивать инфраструктуру обеспечения безопасности, в том числе посредством разработки средств навигации и, возможно, даже новых портовых сооружений, в целях поддержки судоходства в арктических водах.

8. Канаде и Соединенным Штатам следует максимально полно использовать значительные юридические полномочия, которыми они уже обладают, в отношении судов, входящих и выходящих из канадских и американских портов или зарегистрированных в одной из стран.

9. Должна быть создана Американско-канадская комиссия по судоходству в Арктике по образцу Объединенной международной комиссии, которая занимается трансграничными проблемами пресных водоемов.

Несмотря на то что во время пробных переговоров мы первоначально пытались достичь консенсуса по поводу фундаментального юридического спора, скоро стало очевидно, что этого не произойдет в течение тех двух дней, которые были в нашем распоряжении. Тем не менее все присутствовавшие согласились, что правительству США необходимо серьезно рассмотреть доводы в пользу признания юридической позиции Канады. Все участники пробных переговоров были убеждены, что последствия климатических изменений в Арктике требуют самого пристального внимания, укрепления сотрудничества и в конечном итоге — юридического примирения между двумя арктическими государствами Северной Америки.

Временами переговоры были очень непростыми. Бывший посол США в Канаде П. Челуччи также является бывшим губернатором-республиканцем и считает Дж. Буша-мл. своим добрым другом. Мы с ним не можем быть, таким образом, естественными союзниками, но, пожалуй, наши политические разногласия сделали результаты пробных переговоров еще более убедительными, став

ярким примером того, как канадцы могут вовлекать американцев в конструктивный диалог по сложнейшей проблеме статуса Северо-Западного прохода.

Пробные переговоры также подчеркнули необходимость демонстрации стремления Канады сделать Северо-Западный проход безопасным международным судоходным маршрутом. Если Канада не продемонстрирует свою готовность к осуществлению данных функций, вряд ли кто-то признает ее претензии на провозглашение прохода внутренними водами.

Создание «Арктических ворот» для всего мира

Правительство С. Харпера вложило 1 млрд долл. в Инициативу «Тихоокеанские ворота» (Pacific Gateway Initiative), предусматривающую значительные денежные вливания в инфраструктурные проекты во всех четырех западных провинциях Канады. Призванный извлечь дивиденды из географического положения страны, этот план нацелен на развитие более эффективных и безопасных транспортных коридоров между Северной Америкой и Азией. Сейчас пришло время для следующего шага — Инициативы «Арктические ворота».

Город Черчилл в провинции Манитоба в настоящее время является единственным глубоководным торговым портом на севере Канады, предназначенным для приема морских судов. Изменения климата уже привели к продлению периода навигации: теперь сезон продолжается здесь с июля по ноябрь. Черчилл, который долгое время использовали исключительно для экспорта зерна, начал превращаться в пункт двусторонних (экспортно-импортных) поставок. В октябре 2007 г., например, сюда прибыло российское судно с грузом удобрений из Эстонии и ушло с грузом пшеницы для Италии. Компания «Omnitrah», которой принадлежат порт и железная дорога, ведущая на юг, активно продвигает идею строительства «Трансарктического моста» через Черчилл между российским портом Мурманск и Соединенными Штатами. Премьер-министр Канады выразил поддержку данному проекту в октябре 2007 г., пообещав выделить 24 млн долл. из федерального бюджета на развитие порта и железной дороги. Однако даже такая сумма — мелочь по сравнению с 1 млрд долл., предназначенным для реализации Инициативы «Тихоокеанские ворота». В Большом Ванкувере в Британской Колумбии ведется строительство скоростных трасс, мостов и железнодорожных путепроводов. Новый контейнерный терминал возводится в Принс-Руперте, полностью соединена Трансканадская магистраль, проходящая через Национальный парк

Банф, новые транспортные развязки сооружаются в Эдмонтоне, Саскатуне и Виннипеге. Отдавая должное этому грандиозному проекту, необходимо, однако, задать вопрос: почему в него не входит Заполярье? Вряд ли кто-нибудь станет утверждать, что С. Харпер не уделяет внимания Арктике, однако его обещания увеличить канадское военное присутствие в регионе мало способствуют торговому и экономическому развитию последнего.

Инициатива «Арктические ворота» способствовала бы строительству транспортной инфраструктуры в регионе. Пригодные для использования круглый год трассы были бы проложены до Туктояктука, Батерст-Инлета и Бейкер-Лэйка. В устье реки Маккензи, в Батерст-Инлете и Икалуите были бы построены глубоководные порты. На Береговую охрану Канады была бы возложена ответственность за прокладку безопасных, коммерчески привлекательных круглогодичных маршрутов грузоперевозок через канадскую часть Арктики. Эта работа также включала бы обслуживание навигационных приборов и создание подробных карт региона; прокладывание путей во льдах для торговых судов, в том числе иностранных. В зимние месяцы Береговая охрана уже обеспечивает проход грузовых судов в заливе св. Лаврентия и на реке Сагэней. Наличие ледокола нового поколения в Гудзоновом заливе могло бы продлить срок навигации в Черчилле на несколько месяцев. Дополнительные ледоколы обеспечили бы безопасный транзит торговых судов через Северо-Западный проход сначала в течение 3—4 месяцев, а в скором времени — и круглый год.

Строительство арктических узлов для перевозок товаров в Северную Америку и обратно уменьшило бы нагрузку на Ванкувер, Принс-Руперт, Галифакс и Монреаль и способствовало бы созданию новых рабочих мест и экономическому развитию, причем не только на локальном уровне, но и в масштабах всей страны. Самое главное, как 20 лет назад отметил Д. Фаранд, ледокольное обеспечение прохода иностранных судов упрочило бы суверенные права Канады на эти акватории, ведь с большой долей вероятности можно утверждать, что ни одно грузовое судно не стало бы отказываться от возможности безопасного и рентабельного прохода из-за нежелания запрашивать для этого разрешение правительства Канады.

Обеспечение суверенитета в Арктике не сводится к формуле «пользуйся или потеряешь». Оно также состоит в том, что иностранные суда при входе в канадскую часть Арктики должны подчиняться канадским правилам. Пришло время дать другим государствам стимул сотрудничать с нами. Пришло время создать «Арктические ворота» для всего мира.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea [available at: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm].
2. 1993 Nunavut Land Claims Agreement [available at: <http://www.tunnngavik.com/category/publications/nunavut-land-claims-agreement/>].
3. *Adam D.* Meltdown Fear as Arctic Ice Cover Falls to Record Winter Low // *The Guardian*. May 15, 2006.
4. Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America on Arctic Cooperation // *Canada Treaty Series*. 1988. № 29 [available at: http://www.treaty-accord.gc.ca/ViewTreaty.asp?Treaty_id=101701].
5. *Amos J.* Arctic Summers Ice-Free «by 2013» [Electronic resource] // *BBC News*. December 12, 2007 [available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/7139797.stm>].
6. Arctic Council. Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
7. Arctic Waters Pollution Prevention Act, Revised Statutes of Canada, 1985, chapter A-12 [available at: <http://laws.justice.gc.ca/en/A-12/>].
8. *Baxter R.R.* The Law of International Waterways. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1964.
9. *Berton P.* The Arctic Grail: The Quest for the Northwest Passage and the North Pole, 1818—1909. Toronto: McClelland & Stewart, 1988.
10. *Brown J.* Canadian Press. Ex-U.S. Envoy Backs Canada's Arctic Claim // *Toronto Star*. August 20, 2007.
11. Canadian Press. Use Arctic or Lose It, Professor Tells Panel // *Globe and Mail*. July 30, 1985.
12. Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania) // *International Court of Justice Reports*, 1949.
13. Exchange of Notes Regarding the Recognition by the Norwegian Government of the Sovereignty of His Majesty over the Sverdrup Islands // *Canada Treaty Series*. 1930. № 17 [available at: <http://byers.typepad.com/arctic/1930.html>].
14. *Fenge T.* Letter to the Editor («Submarines and Arctic sovereignty») // *Globe and Mail*. February 10, 1996.
15. Fisheries Case (United Kingdom v. Norway). *International Court of Justice Reports*, 1951.
16. From Impacts to Adaptation: Canada in a Changing Climate 2007. Natural Resources Canada, 2008 [available at: http://adaptation.nrcan.gc.ca/assess/2007/index_e.php].
17. *Galloway G.* Harper Rebukes U.S. Envoy over Arctic Dispute; Ambassador Reminded Panel that U.S. Doesn't Recognize Canada's Sovereignty // *Globe and Mail*. January 27, 2006.
18. *George M.* The Regulation of Maritime Traffic in Straits Used for International Navigation Oude // *Oceans Management in the 21st Century: Institutional Frameworks and Responses* / Ed by A.G. Elferink, D.R. Rothwell. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 2004. P. 19—48.
19. *Griffiths F.* Arctic Authority at Stake // *Globe and Mail*. June 13, 1985.

20. *Griffiths F.* Canadian Arctic Sovereignty: Time to Take Yes for an Answer on the Northwest Passage // Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North / Ed by F. Abele et al. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2009. P. 1—30.
21. *Griffiths F.* Our Arctic Sovereignty Is Well in Hand // Globe and Mail. November 8, 2006.
22. *Grunawalt R.J.* United States Policy on International Straits // Ocean Development and International Law. 1987. Vol. 18. № 4. P. 445—458.
23. Hansard. October 24, 1969.
24. *Huebert R.* Steel, Ice, and Decision-Making: The Voyage of the Polar Sea and Its Aftermath. Unpublished PhD thesis, Dalhousie University, 1994.
25. Independence and Internationalism: Report of the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Canada's International Relations. Ottawa: Queen's Printer, 1986 [available at: <http://www.carc.org/pubs/v14no4/6.htm>].
26. Inuit Place Names Program [available at: <http://www.ihti.ca/place-names/pn-agreementform.html>].
27. *Kraska J.C.* The Law of the Sea Convention and the Northwest Passage // Defence Requirements for Canada's Arctic — Vimy Paper 2007 / Ed by B. MacDonald. Ottawa: The Conference of Defence Associations Institute, 2007. P. 36—59 [available at: http://www.cda-cdai.ca/cdai/uploads/cdai/2008/12/vimy_paper2.pdf].
28. *LeBlanc D.* U.S. Reasserts its Position on Northwest Passage // Globe and Mail. November 1, 2006.
29. Letter from David Wilkins, Ambassador of the United States of America, to Peter Boehm, Assistant Deputy Minister, North America, Department of Foreign Affairs and International Trade, October 27, 2006 [available at: www.state.gov/documents/organization/98836.pdf].
30. *MacCharles T., Campion-Smith B.* Troops Out by '09, Bush Told // Toronto Star. August 21, 2007.
31. *Mulroney B.* A Call for a New Northern Vision // Policy Options. June 2006. Vol. 27. Iss. P. 5—9.
32. No US-Canada Thaw on Arctic: Officials // Agence France-Presse. August 20, 2007.
33. Northwest Passage not for the Soviets, U.S. Envoy Feels // Globe and Mail. August 2, 1985.
34. Online Dialogue with Ambassador Cellucci, March 9, 2005 [available at: <http://www.canadanorth.usvpp.gov/yukon/chat.asp>].
35. *Pearson L.B.* Canada Looks Down North // Foreign Affairs. 1946. Vol. 24. P. 638—647.
36. *Perry T.* Arctic-bound Submarine Slips out of San Diego // Los Angeles Times. February 28, 2009.
37. *Pharand D.* The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit // Ocean Development and International Law. 2007. Vol. 38. № 1—2. P. 3—69.
38. *Pharand D.* Canada's Arctic Waters in International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
39. Politics of the Northwest Passage / Ed. by F. Griffiths. Kingston: McGill-Queen's University Press, 1987.

40. Press Release № 121, April 15, 1970 // Department of State Bulletin. May 11, 1970. № 62. P. 610—11.
41. *Rising to the Arctic Challenge: Report on the Canadian Coast Guard*. Ottawa: Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, April 2009 [available at: <http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/Com-e/fish-e/rep-e/rep02may09-e.pdf>].
42. *Securing Canadian Sovereignty in the Arctic*. Speech by Prime Minister Stephen Harper, August 12, 2006, Iqaluit, Nunavut [available at: <http://byers.typepad.com/arctic/2009/03/securing-canadian-sovereignty-in-the-arctic.html>].
43. *Smith R.W., Roach J.A.* Limits in the Seas, № 112 — United States Responses to Excessive National Maritime Claims. March 9, 1992 [available at: <http://www.state.gov/documents/organization/58381.pdf>].
44. *Taber J.* Harper Breaks Ice on Arctic Sovereignty // *Globe and Mail*. December 23, 2005.
45. *Walz J.* Oil Stirs Concern over Northwest Passage Jurisdiction // *New York Times*. March 15, 1969.
46. *Wang E.*, Director of Legal Operations, Department of External Affairs, in Proceedings of the House of Commons Standing Committee on External Affairs and National Defence, № 16, April 27, 1978.
47. *Western Sahara Case (Advisory Opinion)*. International Court of Justice Reports, 1975.
48. *Younger-Lewis G.* U.S. Might Be Safer if it Left Northwest Passage to Canada: U.S. Ambassador // *Canadian Press News Wire*. October 7, 2004.