

ПРАВО

УДК 346

DOI 10.25587/2310-5453-2024-4-5-16

Северный морской путь: вопросы правового обеспечения

П. П. Баттахов² ☐, Ю. С. Овчинникова

Институт государства и права Российской академии наук (ИГП РАН),
г. Москва, Россия

² Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова,
г. Якутск, Россия

✉ battakhov@mail.ru

Аннотация. В статье отмечено, что в современных условиях вовлечение в полноценную производственную деятельность огромных пространств Арктики с ее природными богатствами является одной из стратегических задач государства. Под вовлечением Арктического региона в производственную деятельность следует понимать разработку месторождений сырьевых ресурсов, развитие транспортной, телекоммуникационной инфраструктуры, развитие научно-исследовательской деятельности, обеспечение благоприятной экологической обстановки, обеспечение безопасности национальных границ. С данной поставленной задачей связаны освоение и развитие Северного морского пути. Отмечено, что наличие особых рисков в акватории Северного морского пути повышает вероятность аварийных ситуаций, результатом которых может стать причинение разного рода ущерба (вреда). С учетом данного фактора для перемещения по Северному морскому пути введены особые нормы регулирования. Большое значение для защиты интересов третьих лиц при перемещении судна по Северному морскому пути имеет страхование ответственности его владельцев за причинение ущерба (вреда), которое имеет в данном случае обязательный характер. Доказано, что значительную роль для функционирования Северного морского пути играет также имущественное страхование судна и грузов. Выделены основные проблемы данного вида страхования и пути их решения.

Ключевые слова: территория, Северный морской путь, полезные природные ископаемые, технология, Арктика, страна, конвенция, закон, экономика, транспорт

Northern Sea Route: legal issues

P. P. Battakhov²✉, Y. S. Ovchinnikova

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

2 M.K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

✉ battakhov@mail.ru

Abstract. The article notes that in modern conditions, the involvement of huge areas of the Arctic with its natural resources in full-fledged production activities is one of the strategic tasks of the state. The involvement of the Arctic region in production activities should be understood as the development of deposits of raw materials, the development of transport and telecommunications infrastructure, the development of research activities, ensuring a favorable environmental situation, and ensuring the security of national borders. The development of the Northern Sea Route is also related to this goal. It is noted that the presence of special risks in the water area of the Northern Sea Route increases the possibility of emergency situations, the result of which may be the infliction of various kinds of damage (harm). In the context of the Northern Sea Route, vessel owners are obligated to possess liability insurance. This insurance is of particular importance in ensuring the protection of third parties during transportation along the Northern Sea Route. It has been demonstrated that the insurance of both property and cargo on board ships plays a significant role in the operation of the Northern Sea Route. The primary challenges associated with this particular insurance category and their potential resolutions are emphasised.

Keywords: territory, Northern Sea Route, natural resources, technology, Arctic, country, convention, law, economy, transport

Введение

В настоящее время Россия как участник глобальных экономических отношений находится на стадии переосмыслиния своей внешне-политической и внешнеэкономической деятельности, ее корректировки с учетом существующих реалий и необходимости обеспечения принципов устойчивого развития на долгосрочную перспективу. В этих условиях освоение и вовлечение в полноценную производственную деятельность огромных пространств Арктики с ее природными богатствами являются одной из стратегических задач государства. В основе таких программ лежат социально-экономические трансформации региона, а также поиск и разработка месторождений сырьевых ресурсов, развитие транспортной, телекоммуникационной инфраструктуры, научно-исследовательской деятельности, обеспечение благоприятной экологической обстановки и местных трудовых ресурсов, развитие взаимоотношений с другими странами по вопросам развития Арктики, обеспечение безопасности национальных границ.

Особенности развития Северного морского пути

Арктика не просто регион с наиболее суровыми климатическими условиями на планете, но и объект пристального внимания всего человечества, обладающий уникальными экологическими условиями, ресурсной обеспеченностью и особым правовым регулированием. В Арктике находятся территории всего пяти государств мира, но среди проявляющихся интересов к региону и желающих участвовать в его освоении намного больше стран. Среди них Евросоюз, Япония, Китай и другие. Для России, как для обладателя крупнейших арктических территорий среди всех стран, Арктика играет стратегическое значение. Так, только доля береговой черты арктических морей в нашей стране составляет около 60% протяженности побережья,

На наш взгляд, Арктика играет огромное значение для всего мира с точки зрения обеспечения человечества ресурсами, изменения климата на планете и все больше становится предметом спорных ситуаций, возникающих на международной арене. В последнее время нарастающее значение обретают блоковые интересы, идущие вразрез с интересами всего мирового сообщества. Дело в том, что с учетом складывающейся на глобальном уровне geopolитической ситуации не наблюдается благоразумного совместного развития взаимоотношений по вопросам развития Арктики. Так, все большее количество стран и объединений государств оказывается вовлечено в конфликтные ситуации по вопросам использования природных ресурсов и коммуникаций северных морей.

Переходя непосредственно к теме статьи, необходимо отметить, что на сегодня морской транспорт обеспечивает наименьшую себестоимость перевозки, особенно массовых грузов, перемещаемых на значительные расстояния. При этом вариативность торгового флота позволяет подобрать необходимые по характеристикам и вместимости суда.

Важно отметить тот факт, что Северный морской путь (далее – СМП) является важнейшей транспортной артерией Арктики, фактически единственным маршрутом для обеспечения арктических субъектов страны всем необходимым и вывоза добываемых полезных ископаемых. Так, треть общемировых нефтегазовых запасов сосредоточена в арктическом регионе, и их поставка на международный рынок возможна только морским транспортом по СМП. На фоне прокладки многокилометровых трубопроводов данный вид транспортировки является более экономически целесообразным.

Особенностью СМП является его ограниченность в пространстве, прилегающем исключительно к побережью России, при этом в советский период истории он был закрыт для иностранных судов. Географически Северный морской путь представляет собой огромную акваторию между мысом Желания (его меридиан) и мысом Дежнева на Дальнем Востоке. Несмотря на значительную протяженность, этот маршрут намного короче, чем плавание из европейских портов на Дальний Восток через Суэцкий канал или Тихий океан. С учетом тяжелых погодно-климатических условий на севере работа морских судов в Арктике возможна только в условиях ледокольной проводки. Именно поэтому Россия в последние годы создает значительные условия для формирования в регионе необходимой береговой инфраструктуры, строительства новых ледоколов, включая мощные атомоходы, а также выстраивания надежной системы связи и телекоммуникаций [1].

Несомненным является тот факт, что даже с учетом больших объемов перевозок в сравнении с глобальными результатами, транспортная система в Арктике является сложной структурой, использующей уникальные технические, технологические и организационные решения, адаптированные для сложнейших условий эксплуатации. Ведение деятельности на маршруте Северного морского пути определяется совокупностью климатических, природных, экономических факторов и уникальными правовыми нормами, которые регламентируют хозяйствование в Арктике.

Экономическая эффективность СМП кроется в резком сокращении расстояния между европейскими и дальневосточными портами, например, между Мурманском и портами Японии. Дело в том, что при исполь-

зовании северного маршрута расстояние составляет менее 6 тысяч миль, а при следовании Суэцким каналом приближается к 13 тысячам миль. Благодаря этому возникает существенная экономия на стоимости перевозки, и, кроме того, существенно сокращаются сроки доставки грузов [2].

В рамках комплексного развития российской Арктики одной из первостепенных и при этом трудоемких задач является правовое закрепление принадлежности континентального шельфа России с четкой демаркацией его границ. При этом необходимо создание такого правового поля, при котором Россия не будет находиться в ущемленном положении в сравнении с другими государствами, имеющими в своем составе арктические территории. Одновременно необходима проработка национального законодательства в сфере рационального природопользования в регионе, а также установление государственного регулирования и организации судоходства на всем маршруте Северного морского пути.

В настоящий момент на правительственном уровне существует долгосрочный план развития Северного морского пути, который предусматривает вложение в совершенствование его инфраструктуры в следующее десятилетие около 1,8 триллиона рублей [3]. Данная программа предусматривает наличие пяти разделов, объединяющих больше 150 различных мероприятий по следующим основным направлениям: развитие грузовой базы, создание транспортной инфраструктуры, строительство флота, организация безопасности мореплавания, управление судоходством. Планируется, что вместе с расширением добычи полезных ископаемых в Арктике будет возрастать и объем грузовых перевозок. Стимулом к росту грузооборота будет выступать и само обновление инфраструктуры за счет доставки стройматериалов, оборудования и всего необходимого морем. В случае, если данный план удастся реализовать в полном объеме, грузооборот Северного морского пути в 2035 г. может достигнуть 100 миллионов рублей. При этом большая часть объема будет поставляться на рынки азиатских стран, а часть доставляться на национальный рынок России посредством системы внутренних водных путей [4].

Некоторые аспекты правового регулирования Северного морского пути

Переходя к вопросу о правовом регулировании, необходимо отметить, что Конвенция ООН по морскому праву (далее – Конвенция), принятая в 1982 г., на сегодняшний день выступает базовым документом, применимым к регулированию правоотношений по Северному морскому пути. Данным документом определяется правовой режим для всех морских пространств, включая использование их ресурсов,

а также формируются условия для дальнейшего формирования на его базе национальных законодательств и развития между государствами взаимовыгодного сотрудничества и взаимодействия. Применительно к условиям СМП особую роль играет статья 234 Конвенции, устанавливающая расширенные полномочия государства для обеспечения защиты экологии в районах судоходства со сложной ледовой обстановкой. В частности, указывается возможность у государств, в чьих границах находится рассматриваемая акватория, устанавливать собственные правила судоходства в границах исключительной экономической зоны. При этом такие нормы не должны содержать в себе мер дискриминационного характера [5].

В целом наличие сложной ледовой обстановки в местах плавания судов создает дополнительные риски для судоходства и повышает вероятность аварийных ситуаций, результатом которых может стать нанесение тяжелого ущерба экологии, включая возможность развития необратимых последствий. С учетом сказанного для плавания по СМП введены особые нормы регулирования.

Основные правовые принципы осуществления торгового мореплавания в морях Северного ледовитого океана были закреплены в 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» [6] были приняты в июле 2012 г. Данный федеральный закон определил основные направления организации мореплавания и ответственности всех заинтересованных сторон. Так, согласно ст. 3 данного закона, соответствующее разрешение на перемещение судов по акватории СМП возможно при соблюдении определенных требований, включая страхование гражданской ответственности владельца судна за причиненный ущерб. Таким образом, можно говорить о том, что данный вид страхования гражданской ответственности за причинение вреда (применительно в акватории СМП) является обязательным.

Вместе с тем помимо страхования в качестве альтернативной меры для доступа судов к перемещению по акватории СМП названо «иное финансовое обеспечение» ответственности владельцев судна за причиненный ущерб. При этом в контексте именно Северного морского пути непонятно, что следует понимать под «иным финансовым обеспечением ответственности», что вызвано спецификой рисков и данных правоотношений в целом. Таким образом, желательно, чтобы в законодательстве были напрямую названы данные альтернативные меры финансового обеспечения ответственности владельца судна.

Продолжая тему правового обеспечения, можно отметить, что в результате принятых поправок были изменены нормы 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне РФ» [7] от 1998 г. Например, Северный морской путь впервые был официально представлен в транспортной коммуникации, сформировавшейся в нашей стране исторически и являющейся исключительно национальной. При этом организация мореплавания здесь осуществляется в соответствии с российскими и международными законами и договорами.

Что касается четких границ Северного морского пути, то они закреплены Кодексом торгового мореплавания, который устанавливает включение в него морей в границах российской экономической зоны и внутренних вод в пределах между меридианом м. Желания (линия проходит по восточному берегу Новой Земли и западному выходу из пролива Карские ворота) и параллелью м. Дежнева [8].

Важно отметить, что, при отсутствии на маршруте единственного пути следования, его границы даются в обобщенном виде и захватывают большие площади. В зависимости от складывающейся навигационной обстановки Северный морской путь может изменять свой маршрут в пределах одного периода навигации по несколько раз. В случаях, когда ледовая обстановка становится максимально сложной, трассы следования морских судов прокладываются максимально близко к береговой линии, а по мере разряжения льдов удаляются от нее. В последнем случае при движении через Атлантический океан суда могут проходить Новую Землю не южнее через ее проливы, а севернее [9]. Тем не менее подавляющая часть пути находится в границах территориального моря России, а на отдельных участках проходит во внутренних водах нашей страны, что делает обязательным для участников мореплавания соблюдение российского законодательства в области судоходства и обеспечения экономической безопасности.

Морской транспорт в Арктике необходим не только для обеспечения разработки и вывоза добываемых природных ресурсов, но и для жизнедеятельности, хозяйствования местного населения вдоль всего побережья, что связано с отсутствием других видов транспорта (за исключением крайне дорогостоящего и зависящего от погодных условий воздушного транспорта).

Анализируя данную проблематику, необходимо отметить как большую протяженность российских арктических территорий, так и минимальный уровень инфраструктурного развития, а также значительную удаленность между собой морских пунктов, низкий уровень развития или практически полное отсутствие сухопутного транспорта. Вместе

с тем СМП выступает связующим элементом для разобщенных систем внутренних водных путей на сибирских реках и конечных точек железнодорожного транспорта в европейской части России (Мурманск, Архангельск) [10]. Существенную роль он играет и при реализации российских geopolитических интересов. Так, наличие контроля над Северным морским путем позволяет в полном объеме использовать ресурсный потенциал территории, иметь в своих руках эффективный транзитный транспортный коридор, позволяющий связать Европу и Азию более кратким маршрутом.

Важно подчеркнуть, что все работы по развитию Арктики в Правительстве РФ сосредоточены в руках профильного Министерства России по развитию Дальнего Востока и Арктики. В рамках существующей стратегии развития до 2035 г. значительное внимание к развитию Северного морского пути уделяется именно экономической составляющей. Так, по прогнозам специалистов основную загрузку транспортному маршруту обеспечит экспорт углеводородов с арктических месторождений, стимулируя развитие береговой и портовой инфраструктуры, расширение ледокольного флота и реализацию иных мероприятий, которые позволяют использовать маршрут на всем его протяжении в круглогодичном режиме. Оценочные прогнозы по перевозкам транзитных грузов дают увеличение этого направления до 5 миллионов тонн ежегодно в течение двух следующих десятилетий. Одним из предложений по развитию транспортных возможностей называется открытие полноценной контейнерной линии, которая будет обеспечивать перевозку широкого спектра грузов морем из Европы в Азию и в обратном направлении, формируя альтернативу более традиционному маршруту с прохождением Суэцкого канала [11].

Следует заметить, что с учетом огромных нефтегазовых запасов в Арктике существование эффективного транспортного обеспечения является основой для глобальной энергетической безопасности, так как потребности в углеводородах испытывает большинство стран мира. При этом в силу объективных причин морские перевозки являются единственным доступным способом транспортировки больших объемов массовых грузов. Однако строительство трубопроводов стартует не только с огромными финансовыми затратами на прокладку линий протяженностью в несколько тысяч километров, но и необходимостью построения маршрутов с участием транзитных государств, политические отношения со многими из которых достаточно напряженные, что ставит Россию как поставщика в зависимое от третьих лиц положение.

При рассмотрении Северного морского пути необходимо принять в расчет не только его преимущество в виде меньшей протяженности, но и существующие недостатки, связанные прежде всего с географическим расположением. В первую очередь СМП не имеет круглогодичного периода навигации, вследствие чего с учетом привлечения ледоколов для прохода судов резко возрастает себестоимость транспортировки. Кроме того, в северных широтах широко распространены штормы и иные неблагоприятные погодные условия, которые могут оказаться на сроках доставки грузов, срывая первоначально обозначенные даты и приводя к дополнительным финансовым потерям со стороны участников транспортного процесса.

Необходимо отметить, что на настоящий момент достаточно актуальным представляется вопрос страхования морских перевозок. Для успешного функционирования СМП большое значение здесь имеет именно страхование грузов, так как при перемещении судна по СМП судовладельцы сталкиваются с особого рода рисками, а именно – риски, связанные с работой судна во льдах, риски полной гибели или повреждения судна, риски, связанные со сложными условиями навигации и т. д.

К сожалению, на сегодняшний день большую часть морского страхования обеспечивают крупные иностранные компании, которые пытаются использовать данный аспект в качестве дополнительного инструмента давления на нашу страну. В данном случае речь идет прежде всего о перестраховочных западных компаниях. Дело в том, что страхование судна, которое будет перемещаться по СМП, возможно только посредством использования механизма перестрахования, что связано со значительными по размеру страховыми суммами и страховыми рисками. Вместе с тем на настоящий момент недостаточно развит механизм отечественного перестрахования, что негативно влияет на работу СМП.

Как результат – вследствие наличия особых рисков и отсутствия страховой защиты со стороны отечественных страховых компаний судовладельцы зачастую отказываются от использования СМП при перемещении грузов. Одним из возможных выходов из данной ситуации является совместное перестрахование и страхование грузов и судна, которые перемещаются по СМП – так, в частности, такая возможность на настоящий момент обсуждается Россией и Китаем.

Для исключения возможного проявления проблем в этом направлении необходимо иметь не только собственный флот, но и страховое обеспечение (речь идет о страховании судна и грузов, перевозимых по СМП). В связи с этим целесообразно развивать экономическую и правовую базу отечественного перестрахования, а также сотрудничество в области страхования с другими странами.

Таким образом, для достижения необходимых результатов в развитии Арктического региона и СМП необходимы меры комплексного характера, а именно: одновременное освоение месторождений природных ископаемых, совершенствование портовой инфраструктуры, строительство торгового и обеспечивающего флота, развитие в данном регионе телекоммуникаций, проведение урбанизации региона, построение эффективной системы социального обеспечения населения, поддержание благоприятной экологической ситуации и сохранения самобытности коренных малочисленных народов Арктики. Для реализации сложной задачи требуется опора на инновационные, прорывные технологические и управленческие решения. В данном случае речь идет не столько о технологиях извлечения минерального сырья, сколько о методах обеспечения навигации, логистики, телекоммуникаций, гидрографии и метеорологии.

Заключение

1. Северный морской путь является важнейшей транспортной артерией Арктики, фактически единственным маршрутом для обеспечения арктических субъектов страны всем необходимым, а также для вывоза добываемых полезных ископаемых.
2. На настоящий момент необходимой мерой для развития СМП является совершенствование экономической и правовой базы отечественного перестрахования и, кроме того, сотрудничество в области страхования с другими странами.
3. Для достижения необходимых результатов в развитии Арктического региона и СМП необходимы меры комплексного характера

Литература

1. Пахалова, А. А. Правовое регулирование эксплуатации Северного морского пути / А. А. Пахалова // Евразийский юридический журнал. – 2021. – № 6(157). – С. 431–432.
2. Тейкин, М. С. Северный морской путь как перспективное направление в международных морских перевозках / М. С. Тейкин // Океанский менеджмент. – 2020. – № 4(9). – С. 53–55.
3. Распоряжение Правительства РФ от 01.08.2022 N 2115-р (ред. от 28.04.2023) «Об утверждении Плана развития Северного морского пути на период до 2035 года» // Собрание законодательства РФ, 08.08.2022, N 32, ст. 5862.
4. Попова, Э. А. Пути реализации государственных программ развития Северного морского пути за счет привлечения частных инвести-

ций / Э. А. Попова, Ю. С. Сизова // Вопросы региональной экономики. – 2020. – № 2(43). – С. 129–136.

5. Федеральный закон от 26.02.1997 N 30-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву и Соглашения об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву» // Российская газета, N 43-44, 04.03.1997.

6. Федеральный закон от 28.07.2012 N 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути» // Российская газета, N 172, 30.07.2012.

7. Федеральный закон от 31.07.1998 N 155-ФЗ (ред. от 19.10.2023) «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2024) // Российская газета, N 148-149, 06.08.1998.

8. Жудро, И. С. Международно-правовые средства защиты исторических прав России в акватории Северного морского пути / И. С. Жудро // Государство и право. – 2024. – № 1. – С. 16–23.

9. Гаврилов, В. В. Правовой статус Северного морского пути Российской Федерации / В. В. Гаврилов // Журнал российского права. – 2015. – № 2(218). – С. 147–157.

10. Архарова, Е. И. Проблемы развития международного транспортного коридора «Северный морской путь» / Е. И. Архарова, Т. А. Прокофьева, В. И. Сергеев // Логистика и управление цепями поставок. – 2011. – № 3 (44). – С. 11–17.

11. Авилов, Н. С. Новый вектор развития Северного морского пути / Н. С. Авилов // Инновации и инвестиции. – 2023. – № 12. – С. 466–471.

References

1. Pakhalova AA. Legal regulation of the operation of the Northern Sea Route. Eurasian Legal Journal, 2021;6(157):431-432 (in Russian).
2. Teikin MS. The Northern Sea Route as a promising direction in international maritime transportations. Ocean Management, 2020;4(9):53-55 (in Russian).
3. Decree of the Government of the Russian Federation dated 01.08.2022 No. 2115-r (ed. of 28.04.2023) “On Approval of the Northern Sea Route Development Plan for the Period up to 2035”. Collection of Legislation of the Russian Federation, 08.08.2022, No. 32, Art. 5862 (in Russian).
4. Popova EA, Sizova YuS. Ways of national programmes implementation in the course of the Northern Sea Route development by

attracting private investment. Issues of regional economy, 2020;2(43):129-136 (in Russian).

5. Federal Law of 26.02.1997 N 30-FL “On Ratification of the United Nations Convention on the Law of the Sea and the Agreement for the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea”. Rossiyskaya Gazeta, No. 43-44, 04.03.1997 (in Russian).

6. Federal Law of 28.07.2012 N 132-FL “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation Regarding State Regulation of Merchant Shipping in the Waters of the Northern Sea Route”. Rossiyskaya Gazeta, No. 172, 30.07.2012 (in Russian).

7. Federal Law No. 31.07.1998 dated 155-FZ (rev. dated 19.10.2023) “On Inland Sea Waters, Territorial Sea and Contiguous Zone of the Russian Federation” (amended and supplemented, entry in force since 01.09.2024). Rossiyskaya Gazeta, N 148-149, 06.08.1998 (in Russian).

8. Zhudro IS. International legal means of protecting Russia’s historical rights in the waters of the Northern Sea Route. State and Law, 2024;1:16-23 (in Russian).

9. Gavrilov VV. Legal status of the Northern Sea Route of the Russian Federation. Journal of Russian Law, 2015;2(218):147-157 (in Russian).

10. Arkharova EI, Prokofieva TA, Sergeev VI. Problems of development of the international transport corridor “The Northern Sea Route”. Logistics and supply chain management, 2011;3(44):11-17 (in Russian).

11. Avilov NS. New vector of development of the Northern Sea Route. Innovacii i investicii, 2023;12:466-471 (in Russian).

Сведения об авторах

Баттахов Петр Петрович – к. ю. н., с. н. с., ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук»; доцент кафедры гражданского права и процесса ФГАОУ ВО «Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова». E-mail: battakhov@mail.ru

Petr P. Battakhov – Cand. Sci. (Law), Senior Researcher, Institute of State and Law of the RAS, Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the M.K. Ammosov North-Eastern Federal University.

Овчинникова Юлия Сергеевна – к. ю. н., с. н. с., ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук». E-mail: domosedka@mail.ru

Yulia S. Ovchinnikova – Cand. Sci. (Law), Senior Researcher, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences. E-mail: domosedka@mail.ru