

© 2023 г. Д.А. ВОЛОДИН

ПРАВИТЕЛЬСТВО МАЛРУНИ И ПРОБЛЕМА СУВЕРЕНИТЕТА КАНАДЫ В АРКТИКЕ В 1980-е годы

Володин Дмитрий Анатольевич — кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института США и Канады РАН (Москва, Россия).

E-mail: d.volodin@iskran.ru

Scopus Author ID: 6505811996; ORCID: 0000-0002-4252-2435; Researcher ID: O-7594-2015

Аннотация. 1980-е годы были важнейшим этапом в формировании политики Канады по обеспечению суверенитета в Арктике. Решение правительства Малруни провести прямые исходные линии вокруг Канадского Арктического архипелага и, таким образом, впервые четко заявить о суверенитете Канады над этими водами означало отход от функционального подхода, который предусматривал лишь усиление контроля Канады за судоходством в этих водах. С этого момента и по настоящее время метод прямых исходных линий является ключевым элементом в обосновании Канадой своего суверенитета над водами Канадского Арктического архипелага. Для нашей страны, как крупнейшей арктической державы, имеющей с Канадой схожие позиции по одним арктическим вопросам (правовой статус Северо-Западного прохода и Северного морского пути), так и потенциальное поле для конфликта интересов (континентальный шельф), крайне важно понимать все нюансы позиции Канады в отношении ее суверенитета над различными видами пространств в Арктике (суша, морское пространство, континентальный шельф). В этом смысле задачи исследования заключались в том, чтобы выявить те факторы, которые заставили правительство Малруни изменить официальную позицию в отношении правового статуса вод Канадского Арктического архипелага. В работе использован широкий круг источников: стенограммы дебатов в Палате общин; газетные материалы; документы министерств и заявления их руководителей; были использованы и мемуары премьер-министра Б. Малруни. Важную часть источников составили статьи канадских юристов того времени, обосновавших выгоды Канады от использования метода прямых исходных линий для доказательств суверенитета страны в Арктике. Сделан вывод, что меры, осуществленные правительством Малруни, имеют важное значение для международного признания суверенитета Канады над водами Канадского Арктического архипелага.

Ключевые слова: Канада, Арктика, Северо-Западный проход, суверенитет, внешняя политика, США, морское право.

D.A. Volodin

The Mulroney Government and the Problem of Sovereignty of Canada in the Arctic in 1980s

Dmitry Volodin, Institute for the US & Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia).

E-mail: d.volodin@iskran.ru

Scopus Author ID: 6505811996; ORCID: 0000-0002-4252-2435; Researcher ID: O-7594-2015

Abstract. The Mulroney Government's decision to draw direct baselines around the Canadian Arctic Archipelago and explicitly assert Canadian sovereignty over these waters marked a move away

from a functional approach that was aimed merely to increase Canadian control over shipping in these waters. From that time onwards, the straight baseline method has been a key element in the justification for Canadian sovereignty over the waters of the Canadian Arctic Archipelago. As the largest Arctic power with similar positions on some Arctic issues (the legal status of the Northwest Passage and the Northern Sea Route) and a potential field of conflict of interest (the continental shelf), it is crucial for Russia to understand the nuances of Canada's position regarding its sovereignty over various types of space in the Arctic (land, sea space, continental shelf). The article draws on a wide range of sources: transcripts of debates in the House of Commons; news articles; ministerial documents and statements by their leaders; and the memoirs of Prime Minister Brian Mulroney. Significant among the sources are articles by Canadian lawyers of the time who substantiated the benefits for Canada of using the straight baseline method to justify its sovereignty in the Arctic. The author concludes that the measures taken by the Mulroney Government are important for the international recognition of Canadian sovereignty over the waters of the Canadian Arctic Archipelago.

Keywords: Canada, Arctic, Northwest Passage, sovereignty, foreign policy, United States, law of the sea, Brian Mulroney.

Вопрос о суверенитете является одним из наиболее важных для любого государства. Образованная в 1867 г. из четырех британских владений в Северной Америке Канада первоначально не обладала полным государственным суверенитетом, и потребовались долгие годы, чтобы получить от Великобритании соответствующие полномочия. Это «родимое пятно» заставляет Канаду крайне болезненно реагировать на любые попытки посягательства на ее суверенитет со стороны других стран. Главной болевой точкой в этом отношении для Канады является Арктика, причем если раньше предметом споров с другими странами являлась суша, то после Второй мировой войны — правовой статус вод Канадского Арктического архипелага и особенно проходящего через них Северо-Западного прохода (СЗП). Главным оппонентом Канады являются Соединенные Штаты, которые не признают ее суверенитета над этими водами. Особенно ситуация обострилась после прохода через СЗП в 1969 г. американского танкера «Манхэттен».

После плаваний «Манхэттена» через СЗП в 1969–1970 гг. канадские власти взяли на вооружение функциональный подход в отношении проблемы правового статуса вод Канадского Арктического архипелага. Не объявляя прямо о суверенитете над этими водами, правительства П. Трюдо (1968–1979, 1980–1984) стремились максимально усилить контроль над этим районом как через национальное законодательство, так и на международном уровне. Главными символами этой политики стали принятый в Канаде в 1970 г. закон «О предотвращении загрязнения арктических вод», провозглашавший право Канады во имя защиты экологии предъявлять дополнительные требования к судам, следующим через эту зону, и статья 234 Конвенции ООН по морскому праву. Данная статья, в принятии которой Канада сыграла решающую роль, узаконивала на международном уровне право прибрежных арктических государств устанавливать дополнительные требования к судам, следующим через их исключительную экономическую зону в Арктике.

Канадские власти ни в коей мере не рассматривали достигнутые успехи в осуществлении функционального подхода как причину отказаться от изначальной, вынашивавшейся еще с 1950-х годов, идеи объявить воды Арктического архипелага внутренними водами Канады и, таким образом, установить полный суверенитет над ними. Согласившись в июле 1976 г. на пакетную сделку с Соединенными Штатами, результатом которой и стало появление статьи 234 в Конвенции ООН по морскому праву, канадское правительство полагало крайне важным одновременно уведомить американцев, что Канада по-прежнему считает воды Арктического архипелага, включая СЗП, своими внутренними

водами. Для узаконивания такого статуса этих вод предполагалось «в подходящее время» провести прямые исходные линии¹ вокруг Арктического архипелага².

Разъяснив американцам в том же 1976 г. нюансы канадской позиции, правительство П. Трюдо в дальнейшем пыталось найти то самое «подходящее время» для проведения прямых исходных линий. На заседании кабинета министров в октябре 1976 г. было решено увязать этот шаг с завершением работы III Конференции ООН по морскому праву.

Окончание разработки Конвенции ООН по морскому праву не стало сигналом для немедленного проведения прямых исходных линий вокруг Арктического архипелага. Хотя Канада вместе с большинством других государств подписала Конвенцию в декабре 1982 г., более важное значение для нее имело то, что этот документ отказались подписывать Соединенные Штаты. Поскольку США всегда выступали против любых попыток Канады по расширению юрисдикции в арктических водах, было опрометчиво проводить прямые исходные линии вокруг архипелага, не уточнив предварительно позицию американцев. В течение 1983 г. между двумя странами состоялось несколько раундов консультаций по наиболее важным вопросам морского права. В ходе этих консультаций американская сторона четко обозначила свою «серьезную озабоченность в отношении любых шагов Канады по проведению исходных линий в Арктике»³. Попытки же канадских переговорщиков убедить своих американских партнеров в уникальности Канадского Арктического архипелага большого успеха не имели.

На фоне крайне негативного отношения администрации Р. Рейгана к Конвенции по морскому праву вообще и к проведению исходных линий вокруг Архипелага в частности правительство П. Трюдо вновь предпочло отложить их проведение и рассмотреть другие альтернативы по укреплению юрисдикции над водами Арктического архипелага. Например, обсуждался вариант взимания платы с иностранных судов за проход через СЗП. Таким образом, правительство П. Трюдо к моменту передачи власти победившим на парламентских выборах 1984 г. консерваторам во главе с Б. Малруни де-факто все еще придерживалось функционального подхода к суверенитету в Арктике.

Летом 1985 г., когда канадские чиновники продолжали искать альтернативу использованию прямых исходных линий, вопрос о суверенитете резко обострился⁴. Ситуация во многом напоминала события, связанные с плаванием через СЗП танкера «Манхэттен» в 1969 г., с той лишь разницей, что на этот раз такой рейс предстояло совершить ледоколу «Полар Си». Это явилось для США вынужденным шагом. Дело в том, что из-за поломки ледокола «Нортуинд», обеспечивавшего доставку грузов на американскую базу ВВС в Туле (Гренландия), ледокол «Полар Си» остался единственным у Соединенных Штатов, который был способен выполнить эту миссию без ущерба для своей основной работы. Однако это стало бы возможно только в том случае, если бы «Полар Си» кардинально сократил обратный маршрут и прошел не через Панамский канал, а через СЗП. Дополнительным плюсом такого варианта оказалась бы и экономия топлива на 500 тыс. долл.

В апреле 1985 г. между Береговой охраной США и их канадскими коллегами начались соответствующие консультации. После того как все технические аспекты предполагаемого

¹ Морское право предусматривает два метода отсчета ширины территориальных вод: через нормальную исходную линию, т.е. линию наибольшего отлива вдоль берега, и через прямые исходные линии. Метод прямых исходных линий может использоваться в тех случаях, «где береговая линия глубоко изрезана и извилиста или где имеется вдоль берега и в непосредственной близости к нему цепь островов» (Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., ст. 7). Интерес государств к использованию метода прямых исходных линий во многом связан с тем, что воды, расположенные в сторону берега от исходных линий, имеют статус внутренних морских вод и, таким образом, находятся под полным суверенитетом прибрежного государства.

² Documents on Canadian Maritime Sovereignty, 1950–1988 / ed. A. Lajeunesse. Calgary, 2018. P. 286.

³ Ibid. P. 366.

⁴ Соков И.А. Проблемы высокой Арктики и их разрешение в контексте политической культуры современной Канады // Россия и Канада: арктические гиганты. Материалы Седьмых Канадских чтений / отв. ред. Ю.Г. Акимов, К.В. Минкова. СПб., 2019. С. 154.

рейса были обговорены, подключились дипломаты. 21 мая 1985 г. американское посольство в Оттаве официально уведомило канадские власти, что в августе этого года состоится проход ледокола «Полар Си» через СЗП, и предложило сотрудничество в осуществлении этого проекта. Чтобы продемонстрировать искренность своих намерений, Вашингтон предложил Оттаве направить канадских представителей на борт «Полар Си». Оставался, однако, нерешенным важный вопрос — разная трактовка двумя странами правового статуса СЗП. Американская сторона предложила не делать акцент на этом моменте и не приходить к соглашению по правовым вопросам, сконцентрировавшись на практических вопросах. При этом подчеркивалось, что Соединенные Штаты рассматривают проход своего ледокола как «осуществление судоходных прав и свобод, не требующих предварительного уведомления»⁵.

Канадский ответ был выдержан в аналогичном ключе. С одной стороны, в канадской ноте от 11 июня 1985 г. заявлялось о готовности страны к максимально широкому сотрудничеству с Соединенными Штатами для успешного прохода ледокола. С другой стороны, было четко сказано, что «воды Арктического архипелага, включая СЗП, являются внутренними водами и подпадают под суверенитет Канады»⁶. После получения этой канадской ноты американская сторона считала, что все формальности улажены. В американской ноте от 24 июня 1985 г. выражалась благодарность Канаде за готовность к сотрудничеству и давалось обещание предельно ответственно отнестись к защите морской среды во время прохода ледокола через СЗП.

Однако в июле 1985 г., когда Оттава и Вашингтон считали вопрос исчерпанным, в дело вмешался новый фактор — общественное мнение Канады. Собственно, именно тогда канадская общественность впервые и узнала о предстоящем плавании «Полар Си». Своего рода сигналом для широкой общественной дискуссии стала статья преподавателя Торонтского университета Ф. Гриффитса, в которой он обращал внимание, что американские власти не запрашивали разрешение на проход судна, что означало непризнание СЗП как внутренних вод Канады⁷.

Эту тему быстро подхватила и парламентская оппозиция. В результате на слушаниях в Палате общин 20 июня 1985 г. министр иностранных дел Джо Кларк заверил депутатов, что проход «Полар Си» «никоим образом не подрывает суверенитет Канады над ее северными водами»⁸. В качестве доказательства он сослался на то, что на борту ледокола будут находиться канадские представители, чтобы определять маршрут судна.

Выступление Кларка не смогло ослабить общественного напряжения. Критика правительства и самого Кларка еще больше усилилась, когда американская сторона фактически опровергла слова министра. Представитель Береговой охраны США Дж. Уабболд заявил, что канадцы на борту «Полар Си» являются лишь «приглашенными гостями» и не будут иметь никаких полномочий по управлению судном⁹.

Под давлением прессы и парламентской оппозиции произошло существенное ужесточение официальной канадской позиции. В отличие от дружелюбной дипломатической переписки двух стран в июне 1985 г. по поводу предстоявшего плавания «Полар Си», в канадской ноте от 31 июля 1985 г. было заявлено уже «глубокое сожаление» из-за отказа США признавать воды Арктического архипелага внутренними водами Канады¹⁰.

Тем не менее первое время было не совсем ясно, какую тактику выберет канадское правительство. В ходе рейса американского ледокола через СЗП (2–11 августа 1985 г.) канадские официальные лица делали противоречивые заявления. Так, 2 августа 1985 г. юридический советник канадского МИД Л. Лего заявил, что Канада не собирается выступать

⁵ Roach A., Smith R. Excessive Maritime Claims. Newport, 1994. P. 209.

⁶ Ibid. P. 210.

⁷ Griffiths F. Arctic Authority at Stake // The Globe and Mail. 13.VI.1985.

⁸ Canada. House of Commons Debates. Official Report. 33th Parl. 1st Sess. Vol. IV. Ottawa, 1985. P. 6043.

⁹ Yaffe B. "Friendly Gesture", Canadians on Ship to Have No Authority // The Globe and Mail. 1.VIII.1985.

¹⁰ Roach A., Smith R. Op. cit. P. 211.

с протестом против плавания «Поляр Си» через СЗП, поскольку это не представляет угрозы ее суверенитету. Как пояснял Лего, «протест подается для защиты юридической позиции, но в данном случае Канада и Соединенные Штаты действуют совместно»¹¹. Однако в тот же день его непосредственный начальник Джо Кларк заявил, что правительство прорабатывает возможность передачи вопроса о суверенитете в Международный суд ООН. 11 августа 1985 г. Кларк все же признал, что риски судебного поражения являются сдерживающим фактором для правительства¹². А еще через десять дней Кларк заявил, что Оттава отказалась от идеи передать спор с Вашингтоном о статусе СЗП на рассмотрение Международного суда ООН и вместо этого обсуждается несколько вариантов по усилению канадского присутствия в Арктике, включая и увеличение численности вооруженных сил¹³.

Наконец, 10 сентября 1985 г. в Палате общин Кларк представил конкретный план правительства по укреплению суверенитета страны на Крайнем Севере. Наиболее значимым моментом стал отказ от функционального подхода в пользу получения полного суверенитета (full sovereignty) над водами Арктического архипелага. Для этой цели правительством был предусмотрен целый комплекс мер:

- 1) издание так называемого указа в совете (order-in-council) о проведении прямых исходных линий вокруг Арктического архипелага;
- 2) принятие закона «О применении канадских законов в открытом море» (Canadian Laws Offshore Application Act);
- 3) проведение переговоров с Соединенными Штатами о сотрудничестве в арктических водах «на основе полного уважения суверенитета Канады»;
- 4) увеличение наблюдательных полетов над канадскими арктическими водами;
- 5) проведение учений канадских военно-морских сил (ВМС) в восточной части Канадской Арктики;
- 6) отзыв сделанной Канадой в 1970 г. оговорки о непризнании обязательной юрисдикции Международного суда ООН в отношении споров по отдельным вопросам морского права;
- 7) строительство ледокола восьмого класса ледовой защиты (Polar 8)¹⁴.

Помимо отказа от функционального подхода, еще одной отличительной чертой новой политики стало использование инуитского фактора. В заявлении Кларка 10 сентября 1985 г. подчеркивалось, что «с незапамятных времен канадские инуиты используют и оккупируют лед, как они используют и оккупируют землю»¹⁵.

Разыгрывание «инуитской карты» правительством Малруни было не случайно. С одной стороны, в 1970-е годы произошло резкое усиление борьбы коренных народов Канады за свои права. Центральным вопросом в этой борьбе стало признание за аборигенами прав на занимаемые ими земли. Дело в том, что исторически отношения федеральных властей с аборигенными народами строились на основе договоров, которые были заключены с каждым племенем отдельно. В то же время многие племена, особенно проживающие на Севере, никаких соглашений с британскими властями не заключали и, таким образом, формально не уступали своих земель ни им, ни канадскому правительству. В 1973 г. Верховный суд Канады, рассматривая «дело нишга» (по названию племени, проживавшего в провинции Британская Колумбия), фактически признал существование аборигенного права на землю, т.е. возникшего в силу того, что они были первыми жителями на ней¹⁶. Данное решение и последовавшие за этим земельные иски от других

¹¹ No Plan to Protest Against Voyage // The Globe and Mail. 3.VIII.1985.

¹² Marotte B. Icebreaker Leaves Canadian Waters // Ibid. 12.VIII.1985.

¹³ Sovereignty Issue Won't Go World Court // The Globe and Mail. 22.VIII.1985.

¹⁴ Statement by the Right Honourable Joe Clark Secretary of State for External Affairs, in the House of Commons. September 10, 1985 // Statements and Speeches. No. 85/7.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Коренное население Северной Америки в современном мире / отв. ред. В.А. Тишков. М., 1990. С. 118.

племен создали совершенно новую ситуацию: если ранее в Канаде проблема суверенитета в Арктике рассматривалась как сугубо внешняя, то теперь в ней появилось и внутреннее измерение, поскольку на территории в Канадской Арктике могли претендовать и местные племена.

С другой стороны, перед федеральным правительством открывалась возможность использовать урегулирование земельных претензий коренных народов, и прежде всего инуитов, для обоснования суверенитета над водами Канадского Арктического архипелага. Уже с начала 1980-х годов стали озвучиваться подобные предложения. В частности, выступая в Оттаве в мае 1981 г., директор по политическим исследованиям Канадского комитета по арктическим ресурсам Д. Гэмбл заявил, что урегулирование земельных претензий инуитов на побережье пролива Ланкастер «дало бы Канаде полный суверенитет и юрисдикционный контроль над районом арктических островов»¹⁷.

Однако ключевым элементом плана правительства Малруни являлось все же проведение прямых исходных линий вокруг Арктического архипелага и объявление его вод внутренними водами Канады. Данная идея рассматривалась на официальном уровне с середины 1950-х годов, но долгое время канадские власти останавливало нежелание идти на открытый конфликт с США и неуверенность в законности такого шага¹⁸. Тем не менее, как уже отмечалось, в 1976 г. канадское правительство приняло принципиальное решение о необходимости проведения прямых исходных линий вокруг Арктического архипелага.

В то время пока правительство П. Трюдо ждало «подходящего времени» для объявления о таком шаге, канадские специалисты по международному праву все активнее призывали к использованию прямых исходных линий в Арктике. Мнение этих специалистов имело особое значение, поскольку они выступали не просто как эксперты, влияющие на общественное мнение, но и привлекались к подготовке правительственных документов и имели возможность воздействовать на официальную позицию.

Особенно активизировалось в экспертной среде обсуждение этого вопроса в связи с принятием в 1982 г. Конвенции ООН по морскому праву. Так, профессор права Университета Британской Колумбии Д. Макрей считал, что проведение прямых исходных линий вокруг Арктического архипелага обоснованно с точки зрения международного права. Он, однако, полагал, что Канаде в таком случае придется опираться не на Конвенцию 1982 г., которая под архипелагом понимала изолированную группу островов в океане, а на обычное международное право и прежде всего решение Международного суда ООН в англо-норвежском споре о рыболовстве в 1951 г. (далее: МС ООН 1951 г.). По поводу этого знаменитого дела Международный суд ООН постановил, что прямые исходные линии могут применяться в тех случаях, где береговая линия сильно изрезана и где рядом с берегом есть цепь островов. Главный вывод Макрея заключался в том, что Канада должна провести прямые исходные линии как можно скорее, до начала коммерческого судоходства через СЗП¹⁹.

Особое значение среди канадских правоведов-международников имело мнение профессора права Оттавского университета Д. Фаранда, много лет занимавшегося темой суверенитета в Арктике. Рассматривая два возможных варианта с установлением суверенитета над водами Арктического архипелага — через доказательство исторического права владения (historic title) и через проведение прямых исходных линий, — Фаранд отверг первый вариант из-за невозможности доказать, что воды Канадского Арктического

¹⁷ Beer M. Inuit Land Claims Pact Would End Any Dispute Over Arctic, Group Told // The Globe and Mail. 27.V.1981.

¹⁸ Володин Д.А. Канада и проблема суверенитета в Арктике в 1950–1960-е годы: от суверенитета над сушей к суверенитету над морским пространством // США & Канада: экономика, политика, культура. 2021. № 9. С. 114–126; Его же. Канада и кризис «Манхэттена» в Арктике (1968–1970 гг.) // Россия и Америка в XXI веке. 2021. № 4. URL: <https://rusus.jes.su/s207054760017795-1-1/> (дата обращения: 14.09.2022).

¹⁹ McRae D. Arctic Waters and Canadian Sovereignty // International Journal. 1983. Vol. 38. № 3. P. 492.

архипелага являются внутренними водами Канады по историческому основанию (on a historical basis). По его мнению, Канада не смогла бы выполнить те три требования, которые де-факто считались обязательными для признания вод историческими: осуществление государством своей исключительной власти над этими водами; длительный характер такой власти; признание со стороны других государств²⁰.

В то же время Фаранд считал, что Канада может законно провести прямые исходные линии вокруг Арктического архипелага и обрести таким образом суверенитет над его водами. Речь шла о выполнении требований, установленных МС ООН 1951 г.: соответствие прямых исходных линий общему направлению берега; тесная связь между сушей и морем; наличие определенных экономических интересов, доказанных длительным использованием. Данные критерии были включены в Женевскую конвенцию о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г. и Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. Так, ссылаясь на треугольную форму Архипелага, Фаранд указывал, что «единственное возможное “общее направление”, которому могут следовать прямые линии... по внешней линии самого Архипелага». Канада также выполняла и второй критерий — тесная связь между сушей и морем. В доказательство Фаранд ссылался на то, что соотношение между морем и сушей в Канадском Арктическом архипелаге составляло 0,882 к 1,0, и то, что почти постоянное присутствие льда на окруженных водах «усиливает физическое единство между сушей и морем»²¹.

Хотя для приведения прямых исходных линий было бы достаточно выполнения первых двух критериев, Фаранд считал, что Канада способна обеспечить соответствие и третьему критерию, используя для этого инуитский фактор. Оккупация побережья и добыча пропитания канадскими инуитами в водах Архипелага на протяжении сотен лет позволила бы, по его мнению, дополнительно обосновать наиболее протяженные и наиболее спорные прямые исходные линии вокруг Арктического архипелага — линию длиной в 51 милю поперек пролива Ланкастер и линию длиной в 92 мили поперек залива Амундсен. «Учитывая, что пролив Ланкастер и залив Амундсена расположены по обоим концам наиболее вероятного маршрута для будущего судоходства через СЗП, становится особенно важно, чтобы исходные линии через эти воды были полностью обоснованны», — отмечал Фаранд²².

Применительно к инуитскому фактору Фаранд обращал внимание на важный юридический прецедент. В 1975 г. Международный суд ООН в деле о Западной Сахаре признал, что территории, населенные племенами, не являются ничейной землей (*terra nullius*). Таким образом, гипотетически приобретение Канадой суверенитета над водами Арктического архипелага могло бы выглядеть как простая передача права инуитами в пользу федеральных властей. В то же время сам Фаранд не переоценивал этот фактор, считая, что крайне сложно будет обосновать передачу суверенитета над морским пространством.

Рассматривая вопрос о правовом статусе СЗП, Фаранд предупреждал, что начало международного судоходства через СЗП изменит правовой статус этого морского пути. Для недопущения такого сценария он предлагал три возможных средства:

1) проведение прямых исходных линий вокруг Арктического архипелага, чтобы его воды приобрели статус внутренних;

2) дополнение правового суверенитета (*legal sovereignty*) техническим (*technical sovereignty*), т.е. предоставление различного рода услуг иностранным судам при проходе через СЗП. Наиболее важными такими услугами Фаранд считал ледокольное сопровождение и лоцманскую проводку;

3) заключение двусторонних соглашений с зарубежными судовладельцами, определяющих условия по использованию СЗП²³.

²⁰ *Pharand D. Legal Regime of the Arctic: Some Outstanding Issues // International Journal. 1984. Vol. 39. № 4. P. 759.*

²¹ *Ibid. P. 781.*

²² *Ibid. P. 783.*

²³ *Ibid. P. 791–792.*

В целом, считая невозможным обосновать тезис, что воды Арктического архипелага являются историческими внутренними водами Канады, Фаранд полагал, что историческое право владения может использоваться как дополнительный довод для проведения прямых исходных линий вокруг Архипелага.

В то же время специалист по международному праву из Университета Виктории (провинция Британская Колумбия) Т. Макдорман обращал внимание, что сложность вопроса с установлением суверенитета над водами Арктического архипелага, включая СЗП, связана с тем, что в отношении этих вод могли применяться пять различных юрисдикционных режимов:

- 1) исторические внутренние воды;
- 2) внутренние воды, окруженные прямыми исходными линиями в соответствии с решением МС ООН 1951 г.;
- 3) внутренние воды, окруженные прямыми исходными линиями в тех морских районах, которые ранее считались открытым морем или частью территориального моря;
- 4) территориальное море;
- 5) международные проливы.

Полный суверенитет Канады над СЗП был возможен, если бы его воды подпадали под два первых варианта. Третий и четвертый варианты означали, что иностранные суда начнут пользоваться правом мирного прохода. В этом случае они могли уже не запрашивать у Канады разрешение на проход. Наконец, самым невыгодным для Канады было бы признание СЗП международным проливом. Это означало, что иностранные суда получили бы право транзитного прохода. Данный режим, введенный Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. по инициативе морских государств, лишал прибрежные государства возможностей контролировать судоходство²⁴. Таким образом, если рассматривать эти режимы как своеобразную шкалу, то первый и второй варианты означали абсолютную победу, а последний — полное поражение для Канады.

По мнению Макдормана, невозможно будет доказать, что воды Арктического архипелага являются историческими водами Канады и что ставку надо делать на получение суверенитета через проведение прямых исходных линий. Он считал, что данный метод должен быть дополнен различными мерами по усилению присутствия Канады в регионе. Если Фаранд называл такие меры «техническим суверенитетом», то Макдорман обозначал их как «непрямые действия» (indirect actions).

К схожим выводам, что и его коллеги, пришел юрист из Ванкувера Б. Маккиннон. По его мнению, нельзя доказать, что воды Арктического архипелага являются историческими внутренними водами Канады. Рассматривая различные заявления канадских официальных лиц о правовом статусе вод Арктического архипелага, он отмечал, что впервые напрямую претензия на то, чтобы рассматривать эти воды как внутренние воды Канады, была выражена лишь в 1975 г.²⁵ Как и другие канадские юристы, Маккиннон пришел к выводу, что единственным вариантом получения полного суверенитета над водами Архипелага является проведение вокруг него прямых исходных линий в соответствии с требованиями МС ООН 1951 г. Он обращал внимание на то, что, несмотря на использование материалов этого дела при подготовке Конвенции о территориальном море и прилежащей зоне 1958 г. и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., соответствующие статьи этих конвенций содержат более узкие формулировки, не позволяя Канаде ссылаться на них применительно к Арктическому архипелагу.

Маккиннон считал, что инуитский фактор имеет чрезвычайно важное значение не для обоснования тезиса, что воды Архипелага являются историческими внутренними водами Канады, а для проведения прямых исходных линий в соответствии с критериями,

²⁴ *McDorman T. In the Wake of the "Polar Sea": Canadian Jurisdiction and the Northwest Passage // Les Cahiers de Droit. 1986. № 3. P. 629–631.*

²⁵ *McKinnon B. Arctic Baselines: A Litore ad Litus // Canadian Bar Review, 1987. № 4. P. 796–797.*

установленными МС ООН 1951 г. По его мнению, оккупация и использование инуитами ледового пространства Архипелага позволяло обеспечить соответствие не только третьему критерию — наличию экономических интересов, реальность и важность которых продемонстрирована длительным использованием, — но и становилась дополнительным фактором для обоснования второго критерия — о тесной связи внутренних вод с сушей²⁶.

В отличие от юристов, канадское правительство считало важным не просто проведение прямых исходных линий, но и официальное признание со стороны США нового правового статуса вод Арктического архипелага. Вскоре после выступления Кларка в Палате общин между двумя странами начались соответствующие переговоры. Изначально (осень 1985 г. — весна 1986 г.) Оттава рассчитывала на заключение некоего соглашения, в котором Соединенные Штаты признавали бы суверенитет Канады над водами Архипелага, а в обмен получали гарантии на пропуск своих судов через эти воды. Однако такой вариант был неприемлем для США, поскольку означал бы не только добровольный отказ от их законных прав на свободу судоходства, но и создавал бы крайне нежелательный юридический прецедент.

После того как переговоры на дипломатическом уровне зашли в тупик, канадская сторона попыталась решить этот вопрос на уровне глав государств, пользуясь тем, что у канадского премьер-министра Б. Малруни и американского президента Р. Рейгана установились очень хорошие личные отношения. Во время их встречи в Вашингтоне в марте 1986 г. Малруни попытался перевести вопрос о статусе арктических вод из юридического в военно-стратегический. Он заявил Рейгану, что «если позиция Канады по суверенитету является правильной, Канада сможет регулировать любое судоходство через эту зону. В противном случае СЗП открывается для других»²⁷. По словам Малруни, под «другими» он подразумевал Советский Союз, и Рейган знал об этом. Таким образом, Оттава сигнализировала Вашингтону, что его победа в споре о правовом статусе вод Арктического архипелага перечеркнула бы их совместные усилия по обороне Северной Америки и серьезно затруднила бы для НАТО противодействие советским ВМС.

После саммита в Вашингтоне между двумя странами начались новые консультации, но они закончились также безрезультатно, как и предыдущие. Камнем преткновения оставалось нежелание США жертвовать глобальными интересами свободы судоходства ради Арктики. Соответственно, на новой двусторонней встрече (Оттава, апрель 1987 г.) Малруни сменил тактику и попытался убедить Рейгана в уникальности СЗП. Указав, что острова по обеим сторонам СЗП являются канадскими, он заявил, что данный регион «сильно отличается от проливов и (морских) проходов в остальном мире»²⁸.

В значительной степени канадскому премьер-министру удалось добиться своей цели. Отвечая в конце мая 1987 г. на вопрос о готовности США признать суверенитет Канады над водами Арктического архипелага, Рейган признал уникальный характер СЗП, «состоящего преимущественно из обитаемых островов, связанных льдом»²⁹.

Главная трудность оставалась прежней — нежелание США создавать опасный прецедент.

В конечном счете решение проблемы нашел один из руководителей американской группы переговорщиков Д. Колсон, который предложил увязать согласие Канады на проход американских ледоколов через СЗП с их использованием для научных исследований. Дело в том, что в Конвенции ООН по морскому праву существует статья 245, которая предусматривает, что «морские научные исследования в территориальном море проводятся только с определенно выраженного согласия прибрежного государства и на

²⁶ Ibid. P. 809.

²⁷ *Mulroney B. Memoirs, 1939–1993. Toronto, 2007. P. 430.*

²⁸ Ibid. P. 496.

²⁹ *O'Neill J. U.S. Bid for Solution on Arctic Is Sincere, Reagan Tells Press // The Globe and Mail. 28.V.1987.*

установленных им условиях»³⁰. Таким образом, обращение к канадской стороне за разрешением на проход американского судна означало бы не признание канадского суверенитета над водами Архипелага, а лишь некую техническую процедуру для проведения научных исследований. По словам Колсона, «проводя научные исследования, США подчинялись юрисдикции Канады... что делало использование слова “согласие” (consent) возможным с американской стороны»³¹.

Подписанное в Оттаве 11 января 1988 г. соглашение о сотрудничестве двух стран в Арктике в точности отразило эту формулу. Соединенные Штаты обязались, что все плаванья американских ледоколов через воды Арктического архипелага будут проходить «с согласия правительства Канады», а целью таких плаваний было обозначено проведение научных исследований. Как указывалось в отдельной статье, «ничто в соглашении не затрагивает позиции обеих стран в отношении правового статуса вод Архипелага»³².

Важное значение в признании суверенитета Канады над водами Арктического архипелага должно было сыграть усиление ее контроля над этим регионом³³. Выступление Кларка в парламенте 10 сентября 1985 г. показывало, что канадское правительство предполагает обеспечить этот контроль прежде всего военными средствами.

В конце октября 1985 г. было объявлено, что со следующего года канадские вооруженные силы начнут на регулярной основе разворачивать в Арктике истребители CF-18, а к 1992 г. в этом регионе будут построены еще три аэродрома для приема таких самолетов. Хотя главной причиной указывалась растущая угроза со стороны советских бомбардировщиков с межконтинентальными ракетами, в качестве побочной выгоды размещения истребителей на Крайнем Севере называлась и возможность демонстрации суверенитета в Арктике³⁴.

С осени 1985 г. вопрос об усилении контроля над водами Арктического архипелага начал рассматриваться в Канаде не только в надводном, но и в подводном измерении. 11 сентября 1985 г., на следующий день после заявления Кларка о нарастающем противостоянии в Арктике американских и советских подлодок, многие эксперты выступили с идеей разворачивания в водах Арктического архипелага подводной системы по обнаружению подводных лодок для защиты суверенитета Канады на Крайнем Севере. В частности, директор по стратегическим исследованиям Университета Калгари Г. Критчли предложила разместить элементы этой системы в самых узких морских местах Архипелага для предотвращения незаметного прохода советских подлодок в Северную Атлантику³⁵. Мнение экспертов поддержали и канадские военные.

С середины 1986 г. среди военных мер укрепления суверенитета основное внимание сосредоточилось на использовании подводных лодок для контроля за судоходством в водах Арктического архипелага. В июле 1986 г. канадское правительство одобрило программу по замене подводного флота. Первоначально предусматривалось заменить устаревшие дизельные подводные лодки новыми судами такого же типа. Предполагалось, что новые дизельные подлодки будут в числе прочего отвечать за наблюдение за морскими подступами к Канаде к северу от 60-й параллели³⁶. Однако затем этот план радикально изменился, и выбор был сделан в пользу приобретения атомных подводных лодок.

В связи с намерением закупить атомные подлодки канадское правительство активно стало продвигать тезис, что данные суда будут задействованы как в военных миссиях,

³⁰ Авраменко И.М. Международное морское право. М., 2003. С. 224.

³¹ Цит. по: Kirkey Ch. Smoothing Troubled Waters: The 1988 Canada–United States Arctic Cooperation Agreement // International Journal. 1995. Vol. 50. Iss. 2. P. 415.

³² Canada – United States Agreement on Arctic Cooperation and Exchange of Notes Concerning Transit of Northwest Passage // International Legal Materials. 1989. Vol. 28. № 1. P. 143.

³³ Максимова Д.Д., Соколов В.И. Север и Арктика в политике и хозяйстве Канады. М., 2015. С. 66.

³⁴ Fisher M. Arctic Missions with CF-18 to Push Defence Line North // The Globe and Mail. 24.X.1985.

³⁵ Sallot J. Sub Monitoring Needed Next to Protect Arctic, Experts Say // The Globe and Mail. 12.IX.1985.

³⁶ Sub Fleet Replacement Is Approved by Ottawa // Ibid. 17.VII.1986.

так и для обеспечения суверенитета. Так, выступая 17 октября 1986 г. в Торонто в Ротари-клубе, министр обороны П. Битти заявил, что идеи суверенитета и безопасности должны рассматриваться не в отрыве друг от друга, а как единое целое. Ссылаясь на растущую стратегическую значимость Канады в Арктике для системы безопасности Запада, он подчеркивал, что три имеющиеся у страны дизельные подводные лодки не могут действовать в этом регионе. По его словам, «канадский суверенитет в Арктике не может быть полным, если Канада по-прежнему зависит от союзников в получении информации о возможных враждебных действиях в канадских водах, под канадским льдом и в предотвращении таких действий»³⁷.

В декабре 1986 г. Битти вновь увязал вопрос о суверенитете и обороне страны. По его словам, правительство рассматривало возможность заключения с США соглашения о военно-морской обороне Северной Америки по образцу Командования воздушно-космической обороны Северной Америки для борьбы с растущей угрозой от советских подводных лодок в Арктике. Необходимым условием подписания такого соглашения являлось признание Соединенными Штатами суверенитета Канады над СЗП³⁸.

Ту же самую идею, о неразрывности суверенитета и обороны применительно к Канадской Арктике, озвучивал и министр иностранных дел Джо Кларк. Выступая в Ванкуверском совете по торговле 22 апреля 1987 г., он заметил, что «претензии на суверенитет, которые вы не можете защитить, постепенно исчезают»³⁹. При этом он приводил многочисленные примеры расширения военного присутствия Канады в Арктике вслед за плаванием «Полар Си», упоминая и возможность закупки подводных лодок, способных действовать в этом регионе. А еще через несколько дней на заседании комитета по национальной обороне Палаты общин Кларк прямо заявил, что приобретение атомных подводных лодок позволит Канаде отражать военную угрозу со стороны СССР и угрозу суверенитету в Арктике от США⁴⁰.

В опубликованной правительством в июне 1987 г. Белой книге по обороне фактически подтверждалось двойное предназначение будущего канадского подводного флота. Решение закупить 10–12 атомных подводных лодок обосновывалось не только военной необходимостью, но и тем, что эти подлодки являлись «единственными судами, способными осуществлять наблюдение и контроль в канадских северных водах, покрытых льдом»⁴¹.

В последующие два года проект по закупке атомных подводных лодок привлекал намного больше внимания общественности и политиков, чем собственно проблема суверенитета Канады в Арктике. Сразу же после выхода в свет Белой книги стали высказываться предположения, что стоимость проекта будет значительно выше заявленных 7 млрд кан. долл. Очень прохладно к этой инициативе отнеслись и США, посчитав, что приобретение подлодок отвлечет скудные канадские ресурсы от более важных военных задач. Решающим фактором, судя по всему, стала возрастающая оппозиция проекту со стороны общественности на фоне роста бюджетного дефицита и разрядки международной напряженности в конце 1980-х годов. Так, если в июне 1987 г. 50% опрошенных канадцев поддерживали закупку атомных подводных лодок, а 39% были «против», то в мае 1988 г. ситуация стала обратной — число сторонников сократилось до 32%, а число противников возросло до 59%⁴². К парламентским выборам в ноябре 1988 г. уже 71% канадцев не одобряли или решительно не одобряли закупку атомных подводных лодок⁴³. В результате в апреле

³⁷ *Platier R.* Canada Must Maintain Own Military Security, Defence Minister Says // Ibid. 18.X.1986.

³⁸ *Sallot J.* Canada Studies Treaty with U.S. to Combat Threat of Soviet Subs // Ibid. 20.XII.1986.

³⁹ Speech by the Honorable Joe Clark, Secretary of State for External Affairs, to the Vancouver Board Trade. Vancouver, British Columbia, April 22, 1987 // Statements and Speeches, 87/23; *Cruikshank J.* Canada Must Defend Arctic to Retain Claim, Clark Warns // The Globe and Mail. 23.IV.1987.

⁴⁰ *Sallot J.* Greatest Sovereignty Peril in Arctic Is U.S., Clark Says // The Globe and Mail. 29.IV.1987.

⁴¹ Challenge and Commitment. A Defence Policy for Canada. Ottawa, 1987. P. 53.

⁴² *Ross H.* Submarine Plan Losing Headway over Fears About Cost // The Globe and Mail. 24.VI.1988.

⁴³ *Sheppard R.* Beatty Lonely Salesman of Subs as Tories Submerge Issue // Ibid. 14.XI.1988.

1989 г. правительство официально отказалось от закупки атомных подлодок. Пришлось также оставить планы по закупке дополнительной военной авиации для патрулирования Арктики. А еще через год судьбу атомных подлодок и патрульной авиации разделил и проект строительства ледокола.

Таким образом, в ответ на плавание американского ледокола «Поляр Си» через СЗП в августе 1985 г. правительство Малруни разработало и начало осуществлять новую концепцию обеспечения суверенитета Канады в Арктике. Ее принципиальным отличием от действий прошлых канадских правительств стало официальное объявление о суверенитете Канады над водами Арктического архипелага. Юридически это было оформлено через проведение прямых исходных линий. Важную роль в этом плане сыграли канадские юристы, которые сумели найти многочисленные аргументы для обоснования Канадой законности использования этого метода. Одним из таких козырей стал инуитский фактор — многолетнее проживание у вод Арктического архипелага и их использование канадскими инуитами. Правительству Малруни также удалось добиться определенной поддержки канадской позиции и со стороны США. Тот факт, что, несмотря на все оговорки, США обязались испрашивать разрешение на проход своих ледоколов через арктические воды, на которые претендует Канада, усиливает канадскую позицию, согласно которой эти воды находятся под суверенитетом Канады. Хотя правительству Малруни не удалось увеличить военное присутствие в регионе, те меры, которые были осуществлены, имеют важное значение для международного признания суверенитета Канады над водами Арктического архипелага.

Библиография

- Авраменко И.М.* Международное морское право. М., 2003.
- Володин Д.А.* Канада и проблема суверенитета в Арктике в 1950–1960-е годы: от суверенитета над сушей к суверенитету над морским пространством // США & Канада: экономика, политика, культура. 2021. № 9. С. 114–126.
- Володин Д.А.* Канада и кризис «Манхэттена» в Арктике (1968–1970 гг.) // Россия и Америка в XXI веке. 2021. № 4. URL: <https://rusus.jes.su/s207054760017795-1-1/> (дата обращения: 14.09.2022).
- Коренное население Северной Америки в современном мире / отв. ред. В.А. Тишков. М., 1990.
- Максимова Д.Д., Соколов В.И.* Север и Арктика в политике и хозяйстве Канады. М., 2015.
- Соков И.А.* Проблемы высокой Арктики и их разрешение в контексте политической культуры современной Канады // Россия и Канада: арктические гиганты. Материалы Седьмых Канадских чтений / отв. ред. Ю.Г. Акимов, К.В. Минкова. СПб., 2019. С. 152–176.
- Canada. House of Commons Debates. Official Report. 33th Parl. 1st Sess. Vol. IV. Ottawa, 1985.
- Canada — United States Agreement on Arctic Cooperation and Exchange of Notes Concerning Transit of Northwest Passage // International Legal Materials, Vol. 28. № 1. 1989. P. 141–145.
- Challenge and Commitment. A Defence Policy for Canada. Ottawa, 1987.
- Documents on Canadian Maritime Sovereignty, 1950–1988 / ed. A. Lajeunesse. Calgary, 2018.
- Kirkey Ch.* Smoothing Troubled Waters: The 1988 Canada-United States Arctic Co-operation Agreement // International Journal. 1995. Vol. 50. Iss. 2. P. 401–426.
- McDorman T.* In the Wake of the “Polar Sea”: Canadian Jurisdiction and the Northwest Passage // Les Cahiers de Droit. 1986. № 3. P. 623–645.
- McKinnon B.* Arctic Baselines: A Litore ad Litus // Canadian Bar Review. 1987. № 4. P. 790–817.
- McRae D.* Arctic Waters and Canadian Sovereignty // International Journal. 1983. Vol. 38. № 3. P. 476–492.
- Mulroney B.* Memoirs, 1939–1993. Toronto, 2007.
- Pharand D.* Legal Regime of the Arctic: Some Outstanding Issues // International Journal. 1984. Vol. 39. № 4. P. 742–799.
- Roach A., Smith R.* Excessive Maritime Claims. Newport, 1994.

References

- Avramenko I.M.* Mezhdunarodnoe morskoe pravo [International Maritime Law]. Moskva, 2003. (In Russ.)
- Korennoe naselenie Severnoj Ameriki v sovremennom mire [Indigenous population of North America in the modern world] / отв. ред. V.A. Tishkov. Moskva, 1990. (In Russ.)

Maximova D.D., Sokolov V.I. Sever i Arktika v politike i hozjajstve Kanady [The North and the Arctic in the politics and economy of Canada]. Moskva, 2015. (In Russ.)

Sokov I.A. Problemy vysokoj Arktiki i ikh razreshenie v kontekste politicheskoy kul'tury sovremennoj Kanady [The problems of the high Arctic and their resolution in the context of contemporary Canada's political culture] // Russia and Canada: The Arctic Giants. Proceedings of the VII International Canadian Studies Conference / otv. red. Yu.G. Akimov, K.V. Minkova. Sankt-Peterburg, 2019. S. 152–176. (In Russ.)

Volodin D.A. Kanada i problema suvereniteta v Arktike v 1950–1960-e gody: ot suvereniteta nad sushej k suverenitetu nad morskim prostranstvom [Canada and the Problem of Sovereignty in the Arctic in 1950s–1960s: From Terrestrial to Maritime Sovereignty] // SSHA & Kanada: jekonomika, politika, kul'tura [USA-Canada: Economy, Policy, Culture]. 2021. № 9. S. 114–126. (In Russ.)

Volodin D.A. Kanada i krizis “Manhjettena” v Arktike (1968–1970 gg.) [Canada and the Manhattan Crisis in the Arctic (1968–1970)] // Rossiya i Amerika v XXI veke [Russia and America in the 21st Century]. 2021. № 4. URL: <https://rusus.jes.su/s207054760017795-1-1/> (access date: 14.09.2022). (In Russ.)

Canada. House of Commons Debates. Official Report. 33th Parl. 1st Sess. Vol. IV. Ottawa, 1985.

Canada – United States Agreement on Arctic Cooperation and Exchange of Notes Concerning Transit of Northwest Passage // International Legal Materials. 1989. Vol. 28. № 1. P. 141–145.

Challenge and Commitment. A Defence Policy for Canada. Ottawa, 1987.

Documents on Canadian Maritime Sovereignty, 1950–1988 / ed. A. Lajeunesse. Calgary, 2018.

Kirkey Ch. Smoothing Troubled Waters: The 1988 Canada-United States Arctic Co-operation Agreement // International Journal. 1995. Vol. 50. Iss. 2. P. 401–426.

McDorman T. In the Wake of the “Polar Sea”: Canadian Jurisdiction and the Northwest Passage // Les Cahiers de Droit. 1986. № 3. P. 623–645.

McKinnon B. Arctic Baselines: A Litore ad Litus // Canadian Bar Review. 1987. № 4. P. 790–817.

McRae D. Arctic Waters and Canadian Sovereignty // International Journal. 1983. Vol. 38. № 3. P. 476–492.

Mulroney B. Memoirs, 1939–1993. Toronto, 2007.

Pharand D. Legal Regime of the Arctic: Some Outstanding Issues // International Journal. 1984. Vol. 39. № 4. P. 742–799.

Roach A., Smith R. Excessive Maritime Claims. Newport, 1994.