

*Эндрю Хартциг*, директор Арктической программы, Охрана океанов  
(Анкоридж, Аляска)

*Бенжамин Саллендер*, эколог, специалист по картографическому анализу,  
Общество Одюбон Аляски (Анкоридж, Аляска)

*Сара Боббе*, менеджер Арктической программы, Охрана океанов (Анкоридж, Аляска)

## РЕГУЛИРОВАНИЕ СУДОХОДСТВА В РАЙОНЕ БЕРИНГОВА ПРОЛИВА: СОТРУДНИЧЕСТВО В ПРИМЕНЕНИИ ПРЕДОСТОРОЖНОГО ПОДХОДА

*Andrew Hartsig*, Arctic Program Director, Ocean Conservancy (Anchorage, AK)

*Benjamin Sullender*, Spatial Ecologist, Audubon Alaska (Anchorage, AK)

*Sarah Bobbe*, Arctic Program Manager, Ocean Conservancy (Anchorage, AK)

## MANAGING VESSEL TRAFFIC IN THE BERING STRAIT REGION: COLLABORATING ON A PRECAUTIONARY APPROACH

### Введение

В последние годы интенсивность коммерческого судоходства в районе Берингова пролива значительно возросла. Предполагается, что эта тенденция сохранится в обозримом будущем, поскольку продолжит сокращаться площадь морских льдов, будет увеличиваться продолжительность периода, когда воды свободны ото льда, а промышленное освоение будет глубже проникать в Арктику. Рост интенсивности судоходства в Беринговом проливе создает новые экономические возможности, но одновременно несет с собой новые риски — для благополучия людей и их безопасности на море, для традиционного образа жизни коренных жителей и морских экосистем.

Тема данной статьи — регулирование движения морских судов в районе Берингова пролива. В ней дана краткая характеристика региона, рассказано о важных для региона переменах, а также о некоторых правовых аспектах, относящихся к управлению судоходством. Рассмотрено процесс планирования регулирования судоходства в США, который в результате сотрудничества с Россией позволил формализовать разделение маршрутов судоходства в регионе. Наконец, обсуждаются возможные совместные шаги в направлении смягчения воздействия судоходства на окружающую среду.

### Introduction

In recent years, waters of the Bering Strait region have witnessed significant growth in commercial vessel traffic. That trend is expected to continue into the future as sea ice continues to diminish, open-water seasons lengthen, and industrial development projects expand in the circum-polar Arctic. While growing vessel traffic in the Bering Strait region offers new economic opportunities, it also brings new risks—to human well being and safety at sea, to the subsistence way of life, and to the marine ecosystem.

This article addresses management of marine traffic in the Bering Strait region. It briefly touches on relevant characteristics of the region; changes affecting the area, including climate change and growth of commercial shipping; and some of the legal concepts pertinent to management of vessel traffic. It also reviews a U.S. planning process that led to collaboration with Russia and the eventual adoption of formal routing measures in the region. Finally, it advances ideas about potential next steps for additional vessel traffic mitigation measures.





Эндрю Хартсиг / Andrew Hartsig



Бенжамин Саллендер / Benjamin Sullender



Сара Боббе / Sarah Bobbe

### A place of connections, a place of abundance, and a place of change

World maps often divide the Bering Strait region in two, showing the Russian side of the Strait as the far eastern margin of Eurasia, and the United States side of the Strait on the far western margin of the North American continent. Even when both sides of the Strait appear together, features like the International Date Line and political boundary lines tend to artificially emphasize the separation of east and west.

In reality, the Bering Strait is a place of connections and coming together. It is the only marine passage between the Arctic and Pacific oceans. Currents flowing north through the Strait bring relatively warm, nutrient-rich water to the Arctic Ocean, supporting high levels of productivity. There are human connections, too: Indigenous people from the United States' St. Lawrence Island share a common language—and in some cases, family ties—with those living on the Chukotka Peninsula. On a larger scale, the Bering Strait brings together Russia and the United States. At the Diomed Islands, Russian and U.S. territory are just a few kilometers apart, and the exclusive economic zones of the two countries share an extensive common border throughout the region.

In addition to being a place of connection, the Bering Strait region is notable for its abundance of marine wildlife.[1] Its rich and productive waters provide breeding, pupping, feeding and/or migratory habitat for marine mammals including beluga, gray and bowhead whales; bearded, ribbon, spotted and ringed seals; Pacific walrus, and polar bears. Dozens of species of birds migrate through the region and/or use it for foraging and breeding. The area is rich in fish and supports a profusion of marine invertebrates, from sea stars to krill to crab. These marine resources

### Место связей, место высокой продуктивности, место перемен

На картах мира обычно показано, что Берингов пролив разделяет регион на две части, где российская сторона пролива — это самый восточный край Евразии, а американская сторона — крайняя западная оконечность североамериканского континента. Даже когда обе стороны пролива появляются вместе на одной карте, линия перемены дат или государственная граница обычно искусственно подчеркивает разделение Востока и Запада.

В действительности Берингов пролив — это место, где многое сходится вместе. Это единственный морской проход, соединяющий Тихий и Северный Ледовитый океаны. Течения несут на север через пролив теплые и богатые питательными веществами воды, обеспечивая высокий уровень продуктивности в этой части Северного Ледовитого океана. Есть также и человеческие связи: коренные жители с острова Св. Лаврентия в США говорят на том же языке, что и жители соседней Чукотки, и в некоторых случаях связаны с ними семейным родством. В другом, более широком, смысле Берингов пролив сводит вместе Россию и Соединенные Штаты. В районе островов Ратманова (Большого Диомида) и Малого Диомида территория России отстоит от США лишь на несколько километров, а исключительные экономические зоны двух стран имеют протяженную, проходящую через весь регион, общую границу.

Помимо того что это связующий район, Берингов пролив отличается особенно высоким обилием морских биологических ресурсов [1]. Его богатые и продуктивные воды обеспечивают местообитания для гнездования и пролета птиц, размножения, кормления и миграции морских млекопитающих: белух, серых и гренландских китов, тюленей (лахтаки, крылатки, ларги или обыкновенной и кольчатой нерпы акиба), а также тихоокеанских моржей и белых медведей. Десятки видов птиц мигрируют через этот район или кормятся и гнездятся здесь. Район богат рыбой, кишит множеством морских беспозвоночных, включая криль, морских звезд и крабов. Эти морские ресурсы не только ценны сами по себе, они еще жизненно важны для людей, живущих



Рис. 1

Карта трансарктических морских путей

Fig. 1

Map of Arctic Transit Routes

в данном регионе. Коренные жители прибрежных поселков ловят рыбу, охотятся на морских млекопитающих, которые являются для них важным пищевым ресурсом, а также дают материал для изготовления предметов традиционной утвари. Их традиционный образ жизни зависит от чистоты океана и сохранности его экосистем.

Район Берингова пролива необыкновенно продуктивен, но его ждут большие перемены [2]. Арктика в целом теплеет вдвое быстрее, чем вся остальная планета, и в районе Берингова пролива за последние несколько лет произошли невероятные изменения. Морской лед — наиболее важный компонент морских экосистем — исчезает быстрее, чем это предполагалось раньше, а температура воды превышает предыдущие прогнозы. Эти важные изменения отражаются на всей экосистеме, воздействуя на рыб, птиц, морских млекопитающих, а значит, и на коренные народы. Эти экоси-

not only have innate value, they are also of vital importance to the people who live in the region. Indigenous residents of coastal communities fish and hunt marine mammals, which are an important source of nutritious local food and provide raw material for traditional cultural goods. This subsistence way of life is dependent on a clean ocean environment and intact marine ecosystems.

The Bering Strait region is remarkably productive, but it is facing remarkable change.[2]

The Arctic as a whole is warming twice as fast as the rest of the planet, and the Bering Strait area has seen extraordinary changes in the past few years. Sea ice—one of the primary drivers of the marine ecosystem—is diminishing even more rapidly than expected, and water temperatures are warming far beyond any previous levels. These profound changes ripple throughout the marine food web, affecting fish, birds, marine mammals and therefore, Indigenous peoples. These ecosystem changes not only have direct effects on people and wildlife, they also make the region—and the Arctic more broadly—more accessible to the commercial and industrial activities that are driving growth in vessel traffic.

As the only marine passage between the Arctic and Pacific oceans, vessels traveling the Northern Sea Route to or from ports in Asia must pass through the Bering Strait. Similarly, vessels traveling between the North American Arctic and ports in Asia or on the Pacific coast of North America also must transit the Bering Strait. Exports of oil and liquefied natural gas (LNG) from Siberia are already generating increased vessel traffic on the Northern Sea Route. In the United States, regional infrastructure projects may lead to additional vessel traffic through the Bering Strait, as could potential growth of oil and gas development in Alaska. New or expanded mining operations in the United States and Canada could also trigger additional vessel traffic.[3] These include potential expansion of the Red Dog Mine near Kivilina, a new graphite mine north of Nome, and activity associated with gold and iron mining operations in Canada. An expansion of Arctic eco-tourism and adventure cruises is also expected. Projections indicate that by 2022, at least 28 purpose-built expedition ships will be added to global fleet, with some of them expected to sail in the Bering Strait region.[3] Looking ahead, shipment of cargo along the Northern Sea Route—or even the Transpolar Sea Route—could also generate more vessel traffic through the Bering Strait (*Fig. 1*).

стемные изменения не только оказывают прямое действие на людей и дикую природу, они также делают данный регион и Арктику в широком смысле более доступными для коммерческой и промышленной деятельности, которая стимулирует и рост судоходства.

Поскольку Берингов пролив — это единственный проход, ведущий из Северного Ледовитого в Тихий океан, все суда, идущие Северным морским путем в Азию или из азиатских портов в Арктику, должны проходить через него. Суда,двигающиеся между североамериканскими арктическими портами и Азией или тихоокеанским побережьем Америки, также идут через Берингов пролив. Экспорт нефти и сжиженного природного газа (СПГ) из Сибири уже создает дополнительный поток судов по Северному морскому пути. Региональные инфраструктурные проекты в США могут привести к дополнительному проходу судов, как и возможный рост добычи нефти и газа на Аляске. Новые разработки полезных ископаемых или расширение уже существующих в США и Канаде также могут способствовать росту интенсивности судоходства [3]. Это могут быть расширение шахты Red Dog Mine вблизи пос. Кивалина, новая шахта графита к северу от Нома на Аляске, добыча железа и золота в канадской Арктике. Предполагается расширение экотуризма и круизов в Арктике. Согласно прогнозам, к 2022 г. не менее 28 специально построенных экспедиционных судов пополнит состав кораблей мирового флота, часть из них будет проходить через район Берингова пролива [3]. В перспективе судоходство через Берингов пролив может увеличиться за счет роста перевозок грузов по Северному морскому пути, а затем и по трансполярному морскому пути (*рис. 1*).

Повышение интенсивности судоходства имеет свои экономические преимущества, но есть и риски. В сравнении с более развитыми районами регион Берингова пролива удален от центра, плохо картирован и не имеет надежной навигационной и коммуникационной инфраструктуры. Средств поиска и спасания недостаточно, особенно на американской стороне, в то время как этот район подвержен опасным воздействиям, включая морские льды, сильные течения и мощные штормы. В таких сложных условиях безопасность мореходов и пассажиров вызывает серьезную озабоченность. Рост интенсивности движения судов также создает угрозу для морской среды. Большой разлив нефти





из танкера или другого крупного судна будет иметь катастрофические последствия для всего живого и подорвет традиционную добычу рыбы и морского зверя для коренных жителей. Даже нормальное использование судов увеличивает загрязнение воздуха и воды, производит потенциально вредные шумы в подводной среде, увеличивает вероятность столкновения с большими медленно движущимися китами; кроме того, суда становятся источником инвазивных видов из-за обрастания корпуса и недостаточной обработки балластных вод. Все эти воздействия создают дополнительное давление на экосистемы, которые и так вынуждены адаптироваться ко многим стрессам, вызванным изменением климата.

Из-за всех этих угроз богатству биологических ресурсов в водах Берингова пролива и важности последних для коренных народов жизненно необходимо заранее организовывать судоходство в этом районе, предвидя возможные проблемы и применяя предосторожный подход. В то же время важно придерживаться принципов свободы навигации. Соединенные Штаты и Россия уже сделали шаги для решения этих задач. Недеемся, в будущем удастся развить достигнутые успехи и ввести дополнительные меры регулирования, чтобы обеспечить безопасность и дальнейшую охрану морской среды.

### Правовые аспекты, связанные с регулированием судоходства в Беринговом проливе и прилежащих водах

Судоходство управляется обширной правовой системой, основанной на обычном международном праве и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Хотя рассмотрение деталей этой правовой системы выходит за рамки статьи, полезно обозначить основные концепции, включая зоны

While there are economic benefits to this growth in vessel traffic, there are also risks. Relative to more developed areas, the Bering Strait region is remote, poorly charted, and lacks robust navigation and communications infrastructure. Search and rescue assets are relatively few, particularly on the U.S. side, and the region is subject to hazardous conditions including sea ice, strong currents, and powerful storms. Given these challenges, the safety of mariners and passengers is significant concern. Increasing vessel traffic also poses threats to the marine environment. A major oil spill from a tanker or other large vessel could have catastrophic impacts on wildlife and could compromise the ability of Indigenous peoples to hunt and fish. Even normal vessel operations contribute pollution to the air and water, add potentially harmful noise to the subsea environment, increase the possibility of ship strikes on large, slow-moving whales, and could introduce harmful invasive species via hull fouling or inadequate treatment of ballast water. All these impacts put additional pressure on the ecosystem, which must also adapt to the stresses caused by the climate change.

Because of these threats—and because of the abundance of wildlife in Bering Strait waters and its importance to Indigenous peoples—it is vital to take a proactive and precautionary approach to the management of vessel traffic in the region while adhering to the principle of freedom of navigation. The United States and Russia have already taken positive steps toward this goal. Going forward, it is possible to build on this progress and put in place additional management measures to improve safety and further protect the marine environment.

### Legal considerations related to the management of vessel traffic in the Bering Strait and surrounding waters

Vessel traffic is governed by a broad framework that is founded on customary international law and the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). While it is beyond the scope of this article to explore all the details of this framework, it is helpful to review certain key concepts, including jurisdictional zones, the concept of an international strait and transit passage, and the role of the International Maritime Organization (IMO).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> An article of this length cannot describe these ideas and concepts fully. Discussion of them here is necessarily generalized and incomplete.

Pursuant to customary international law and UNCLOS [4], coastal states may establish a territorial sea that may extend outward from the coastal baseline at distance of 12 nautical miles. Within the territorial sea, a state has full sovereignty and can adopt and enforce domestic legislation. That said, vessels from any country have a right to pass through a nation's territorial sea so long as they do not enter that state's internal waters and travel in a continuous, expeditious way that does not adversely affect the peace and security of the coastal state. This is known as *innocent passage*. Beyond the territorial sea, coastal nations may establish an exclusive economic zone (EEZ) that reaches from the outermost border of the territorial sea to a distance of no more than 200 nautical miles from the coastal baseline. Within this zone, coastal states have certain sovereign rights, including the right to explore, manage, and conserve living and nonliving natural resources and exploit energy resources. Foreign vessels are generally free to navigate in another country's EEZ, although coastal states do have some limited ability to impose regulations in those waters. Beyond the EEZ are the high seas. Unless otherwise agreed upon, vessels in the high seas enjoy unrestricted freedom of navigation, freedom to fish, and freedom to conduct scientific research, among other things.

International straits present a special case. The Bering Strait is recognized as an international strait because it is used for international navigation between two different parts of the high seas or two different countries' EEZs. To ensure vessels from non-coastal states have relatively free ability to travel through international straits, international law provides for the right of transit passage. Similar to innocent passage, this means vessels from any country may pass through the strait so long they do not engage in any activities *other than those incident to their normal modes of continuous and expeditious transit*. [4] While a coastal state may regulate an international strait, its regulations cannot discriminate among foreign vessels and cannot have the effect of denying or impairing transit passage. While the right of transit passage applies in the Bering Strait itself, the usual jurisdictional rules associated with territorial seas and EEZs apply in waters north and south of the Strait.

While customary international law and UNCLOS create the basic framework that informs governance of international shipping, the IMO has authority to establish more specific regulatory measures. The IMO is a specialized United Nations agency responsible for safety, security

юрисдикций, концепции международного пролива и транзитного прохода судов, а также роль Международной морской организации (International Maritime Organization – IMO)<sup>1</sup>.

Согласно обычному международному праву и Конвенции по морскому праву 1982 г., прибрежные государства могут устанавливать границы территориального моря, которое может простираться от береговой линии на расстояние 12 морских миль. В пределах территориального моря государство имеет полный суверенитет и может применять национальное законодательство. Однако суда из любой страны имеют право пройти через территориальное море какого-либо государства, если не будут заходить во внутренние воды и будут осуществлять непрерывный и быстрый проход, не несущий угрозу миру и безопасности прибрежного государства. Это право известно как *право мирного прохода*. За пределами территориального моря прибрежные государства вправе объявить исключительную экономическую зону (ИЭЗ), которая может простираться от внешней границы территориального моря до расстояния 200 морских миль от основной береговой линии. В пределах ИЭЗ прибрежные государства имеют определенные суверенные права, в том числе право исследовать живые и неживые природные ресурсы, управлять ими, охранять их и использовать энергетические ресурсы. Иностранные суда обычно могут свободно проходить через ИЭЗ другой страны, а прибрежные государства имеют некоторое ограниченное право накладывать правовые ограничения в этих водах. За пределами ИЭЗ лежат воды открытого моря. Если не существует другой договоренности, суда в открытом море среди прочего имеют неограниченную свободу навигации, свободу вести рыболовство и проводить научные исследования.

Международные проливы представляют собой особый случай. Берингов пролив признается международным проливом, поскольку используется для международного судоходства между двумя районами открытого моря или ИЭЗ двух стран. Чтобы обеспечить возможность относительно свободного прохода через международные проливы судов неприбрежных государств, международные законы предусматривают право транзитного прохода. Аналогично упомянутому праву мирного прохода это означает, что суда из любой страны могут пройти через пролив при условии, что они не будут заниматься никакой деятельностью, кроме той, которая «необходима для их непрерывного и быстрого прохода» [4]. И хотя прибрежное государство имеет право контролировать международный пролив, оно не может применять дискриминацию к судам из других стран и не может отказывать им в транзитном проходе или затруднять его. Право транзитного прохода применимо к Берингову проливу; к водам же, расположенным к северу и югу от пролива, применяются обычные правила юрисдикций в отношении территориальных морей и ИЭЗ.

<sup>1</sup> В этой краткой статье невозможно изложить все правовые идеи и концепции. В силу этого авторы ограничились более общим и неполным их описанием.

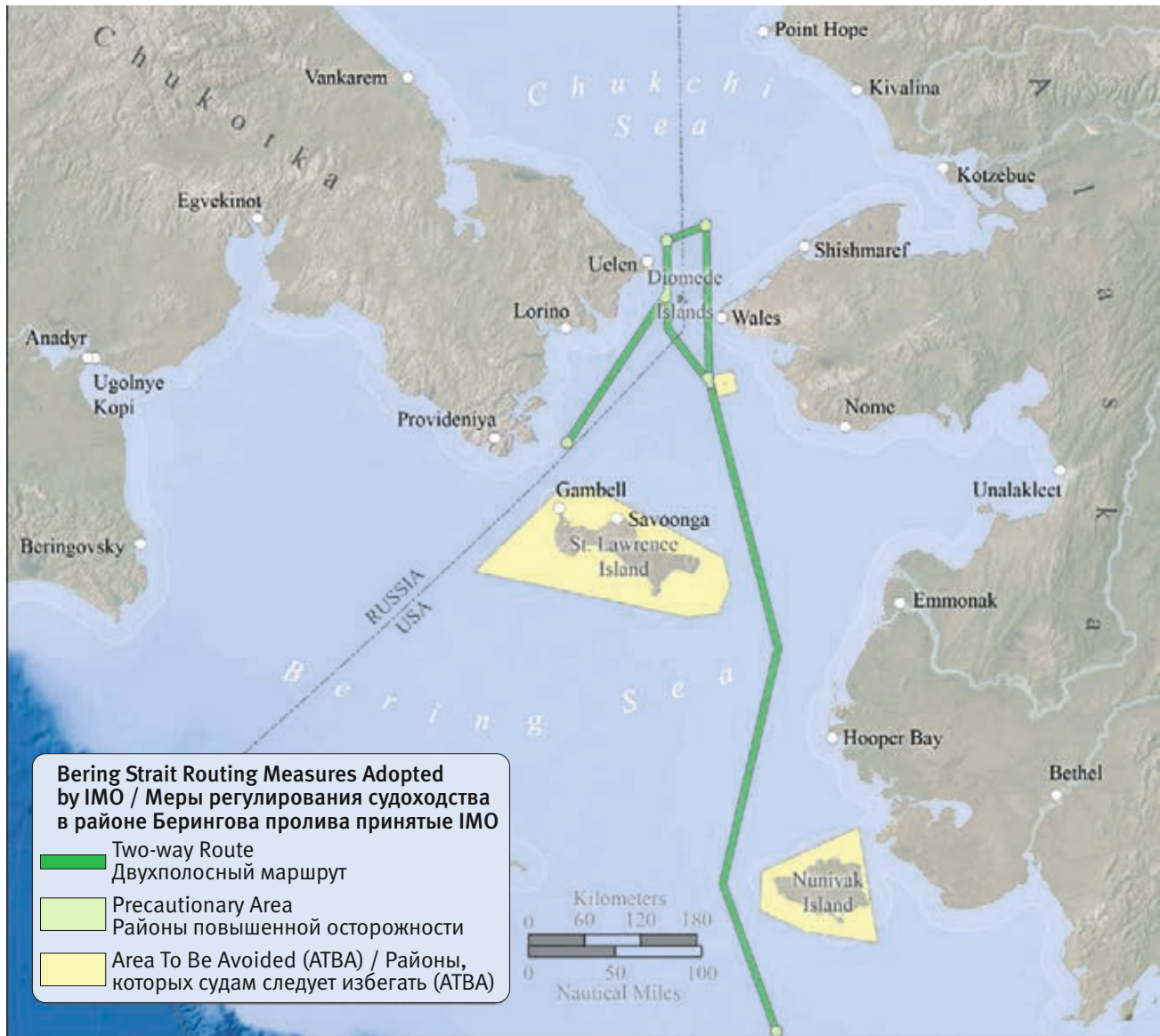


Рис. 2

Карта районов, которых следует избегать в американской части Берингова пролива

Fig. 2

Map of Areas to be Avoided in U.S. Bering Strait

Обычное международное право и Конвенция 1982 г. создают правовую базу для управления международным судоходством в целом, более же конкретные меры правового регулирования вырабатываются Международной морской организацией (International Maritime Organization, IMO). IMO — это специализированное учреждение в рамках ООН, которое отвечает за безопасность, надежность и предотвращение загрязнения морской среды международными судами. IMO осуществляет применение таких международных соглашений, как Международная конвенция о безопасности жизни на море (SOLAS) [5], Международная конвенция о предотвращении загрязнения с судов (MARPOL) [6]

Nations agency responsible for safety, security and prevention of marine pollution related to international shipping. The IMO administers international agreements including the International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS) [5], the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL) [6], and the International Code for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code) [7]. Pursuant to these and other conventions, and subject to the approval of relevant IMO committees, the IMO can adopt binding or recommendatory regulations govern-

ing international ship traffic, including imposition of routing measures in the high seas or within the EEZs of coastal states.

Under this framework, the United States and Russia could undertake wholly separate processes to regulate vessel traffic within their EEZs in the Bering Strait region. However, given the geographic, ecological, and human connections in the region, it would be more efficient and effective for the two neighboring coastal states to work collaboratively to advance measures that will promote safety and minimize impacts to the marine environment. Some degree of collaboration has already taken place as the United States worked with Russia to propose routing measures for the Bering Strait region. The IMO adopted these routing measures in the spring of 2018, and they took effect in December of that same year. The section that follows summarizes the U.S. planning process that paved the way for these routing measures.

### A U.S. planning process led to collaboration with Russia and eventual adoption of IMO management measures for vessel traffic in the Bering Strait region

In 2010, the U.S. Coast Guard started a planning process to consider adoption of management measures for vessel traffic in the Bering Strait region. The process, known as a *Port Access Route Study (PARS)*, was designed to evaluate existing maritime uses in the northern Bering Sea, Bering Strait, and southern Chukchi Sea and assess whether routing measures would effectively increase predictability of vessel traffic patterns and “decrease the potential for collisions, oil spills, and other events that could threaten the marine environment.”[8]

The Coast Guard solicited information from the public and received comments from a range of stakeholders, including representatives of other federal agencies, city government, industry groups, Alaska Native tribal entities, Indigenous organizations, environmental non-governmental organizations (eNGOs), private citizens, and others.

Alaska Native organizations submitted comments to the Coast Guard highlighting their reliance on migratory marine species and providing detailed information on local winds and currents that could affect navigation. They also provided information relevant to the ecological and cultural importance of certain areas along the proposed route.

ENGOS also engaged deeply in the Coast Guard’s PARS process, providing in-depth sci-

и Международный кодекс для судов, плавающих в полярных водах (Polar Code, или Полярный кодекс) [7]. В соответствии с этими и другими конвенциями и при условии одобрения соответствующими комитетами ИМО могут быть приняты обязывающие или рекомендательные правила управления международным судоходством, включая судоходные маршруты в открытом море или в пределах ИЭЗ прибрежных государств.

В рамках этой правовой системы США и Россия могли бы выбрать отдельные, разные процессы регулирования движения судов в пределах своих ИЭЗ в районе Берингова пролива. Однако с учетом географических, экологических и человеческих связей в этом регионе для двух соседних прибрежных государств более эффективно работать совместно над улучшением мер безопасности и уменьшением негативных воздействий на морскую среду. До некоторой степени такое сотрудничество уже имело место, когда США и Россия работали над совместным предложением по маршрутам судоходства для района Берингова пролива. ИМО приняла заявку по этим мерам весной 2018 г., и в декабре того же года они вступили в силу. В следующем разделе дан обзор планирования с американской стороны, который позволил принять меры по полосам движения судов.

### Процесс планирования в США привел к сотрудничеству с Россией и последующему принятию в ИМО мер регулирования движения судов в районе Берингова пролива

В 2010 г. Береговая охрана США начала процесс планирования для рассмотрения и принятия мер по управлению судоходством в районе Берингова пролива. Этот процесс, известный как «Изучение маршрута с доступом к портам» (Port Access Route Study — PARS), был разработан с целью оценить существующие виды мореплавания в северной части Берингова моря, Беринговом проливе и южной части Чукотского моря, а также оценить, насколько эффективно это позволит прогнозировать характер движения судов и «снизить возможность столкновений, разливов нефти и других событий, которые могут угрожать морской среде» [8].

Береговая охрана обратилась за информацией к общественности и получила комментарии от ряда заинтересованных сторон, включая представителей других федеральных ведомств, муниципальных властей, промышленных групп, органов управления племен коренных жителей Аляски, организаций коренных жителей, природоохранных неправительственных организаций (ПНПО), частных граждан и пр.

Организации коренных жителей Аляски дали Береговой охране комментарии, подчеркивающие важное значение, которое для них имеют мигрирующие морские виды, а также детальную информацию по местной системе ветров и течений, которые могут оказывать влияние на навигацию. Они также предоставили информацию об экологической и культурной важности некоторых участков,



расположенных вдоль предлагаемых маршрутов мореплавания.

ПНПО вплотную подключились к процессу PARS, осуществлявшемуся Береговой охраной, предоставляя научную информацию о значении экосистем и о возможном воздействии судоходства на ключевые виды. Привлечение лучших имеющихся научных данных и их географический анализ позволили выделить районы, экологически особенно важные одновременно для многих видов, а также провести сравнение воздействия различных вариантов маршрутов на окружающую среду. Американские ПНПО также способствовали сотрудничеству с Россией и содействовали в разработке совместного предложения для подачи в ИМО.

Приняв во внимание вклад общественности, Береговая охрана США опубликовала предварительные заключения PARS [9]. Она рекомендовала ИМО выделить двусторонние маршруты и районы повышенной осторожности при плавании в районе Берингова пролива, а также четыре «района, которых судам следует избегать» (АТВА) в американской ИЭЗ. В число рекомендованных АТВА вошли воды вокруг островов Св. Лаврентия, Кинг, Нунивак и Малый Диомид.

Соединенные Штаты и Россия продолжили сотрудничество по разработке и подаче совместной заявки в ИМО [10]. В совместной заявке были предложены скоординированная система двухполосных маршрутов и районы повышенной осторожности в российской и американской ИЭЗ. ИМО приняла совместную заявку весной 2018-го, и система маршрутов была введена 1 декабря 2018 г.

США также подали в ИМО свою заявку на выделение трех АТВА в ИЭЗ Соединенных Штатов. Они расположены вокруг островов Кинг, Нунивак и Св. Лаврентия. США не подавали заявку по АТВА вокруг о. Малый Диомид, поскольку предпочли сначала исследовать возможность подачи совместной с Россией заявки о трансграничном районе АТВА, который включил бы острова Ратманова и Малый Диомид. ИМО приняла заявку от США о выделении трех других АТВА с некоторыми изменениями весной 2018 г., решение вошло в силу 1 декабря 2018 г. (рис. 2).

entific information on ecosystem values and the potential impacts of vessel traffic on key wildlife species. These contributions integrated the best available scientific knowledge with geospatial analysis to identify areas of especially high ecological value across multiple taxa and to compare the environmental impacts of various potential vessel routes. ENGOs also engaged deeply in the Coast Guard's PARS process, providing in-depth scientific information on ecosystem values and the potential impacts of vessel traffic on key wildlife species. These contributions integrated the best available scientific knowledge with geospatial analysis to identify areas of especially high ecological value across multiple taxa and to compare the environmental impacts of various potential vessel routes. In addition, U.S. eNGOs encouraged collaboration with and the development of a joint IMO proposal with Russia.

Taking into account this input from the public, the U.S. Coast Guard published preliminary findings from its PARS process.[9] It recommended pursuing IMO designation of a two-way routes and precautionary areas in the Bering Strait region, along with four ATBAs in the U.S. EEZ. The recommended ATBAs included areas surrounding St. Lawrence, King, Nunivak, and Little Diomed Islands.

The United States went on to collaborate with Russia on the development and submission of a joint proposal to the IMO.[10] The joint proposal called for designation of a coordinated system of two-way routes and precautionary areas in both the Russian and U.S. EEZs. The IMO adopted the joint proposal in the spring of 2018, and the routing measures took effect Dec. 1, 2018.

The United States also submitted its own IMO proposal to designate three ATBAs in the



U.S. EEZ: one each around St. Lawrence, King, and Nunivak Islands. The United States did not pursue an ATBA around Little Diomed Island, instead electing to work with Russia to explore the possibility of a joint, transboundary ATBA that would encompass both Little and Big Diomed Islands. The IMO adopted the U.S. proposal for the three remaining ATBAs—with some modifications—in the spring of 2018, and the ATBAs took effect on Dec. 1, 2018. (Fig. 2, Map of Areas to be Avoided in U.S. Bering Strait).

The PARS and IMO processes created a series of recommendatory routing measures—two-way routes, precautionary areas, and ATBAs—that will improve safety and predictability of vessel traffic in the Bering Strait region. At the same time, the measures should help reduce impacts of increasing vessel traffic on Bering Strait wildlife and subsistence users.

### Next steps toward collaboration in the Bering Strait region

IMO designation of joint two-way routes and precautionary areas shows that the United States and Russia can successfully collaborate to implement vessel traffic mitigation measures in the Bering Strait region. In terms of next steps, a joint Russian/U.S. proposal to the IMO to designate a transboundary ATBA encompassing both Little and Big Diomed Islands presents the most obvious opportunity for collaboration. As of this writing, representatives of the United States and Russia continue to discuss the possibility of such collaboration, even if the broader political climate makes it more difficult for the two nations to engage in meaningful dialogue.

There are additional opportunities to bolster safety and increase protections for the marine environment beyond the possibility of a joint proposal to designate a transboundary ATBA surrounding the Diomed Islands. For instance, there are currently no designated ATBAs in Russia's Arctic waters, and no ATBAs in U.S. waters north of the Bering Strait. Both countries could consider the environmental and safety benefits associated with designating additional ATBAs in their Arctic waters. In fact, the United States recently initiated a new PARS process for U.S. waters in the Chukchi and Beaufort seas. U.S. eNGOs and Indigenous organizations are already gathering information that could help the Coast Guard formulate recommendations for shipping mitigation measures—including potential new vessel traffic lanes and ATBAs—in those waters.

Исследование маршрута с доступом к портам (PARS) и последующая подача заявки в ИМО дали возможность рекомендовать двухполосные маршруты, районы повышенной осторожности плавания и районы, которых судам надо избегать. Эти меры позволят повысить безопасность и предсказуемость движения судов в районе Берингова пролива, а также помогут уменьшить воздействие растущей интенсивности судоходства на природу и традиционных природопользователей.

### Следующие шаги в направлении сотрудничества в районе Берингова пролива

Выделение ИМО двухполосных маршрутов и районов повышенной осторожности плавания показывает, что США и Россия могут успешно сотрудничать для смягчения воздействия судоходства в районе Берингова пролива. Что касается следующих шагов, наиболее очевидная возможность сотрудничества — совместное российско-американское предложение в ИМО о выделении трансграничного АТВА, в который войдут острова Малый Диомид и Ратманова. Представители Соединенных Штатов и России продолжают обсуждать возможность такого сотрудничества, несмотря на то что общий политический климат не способствует вступлению двух стран в значимый диалог.

Есть дополнительные возможности увеличить безопасность мореплавания и улучшить охрану морской среды — помимо возможности совместного заявления о создании трансграничного АТВА вокруг островов Ратманова и Малый Диомид. Так, на данный момент ни в российских арктических водах, ни в американских (к северу от Берингова пролива) не выделены районы, которых судам следует избегать. Страны могли бы рассмотреть выделение дополнительных АТВА в своих арктических водах. США недавно начали еще один процесс — PARS — для американской части Чукотского моря и моря Бофорта. Американские ПНПО и организации коренных жителей уже собирают информацию, которая может быть полезна Береговой охране, чтобы сформулировать рекомендации по смягчению воздействия судоходства, включая возможные полосы движения судов и районы, которые судам следует избегать в этих водах.

Если Соединенные Штаты и Россия будут рассматривать возможность выделения дополнительных районов, которых судам следует избегать в своих арктических водах, то им было бы полезно поддерживать контакты и обмениваться идеями по этому вопросу. Россия, имеющая большой опыт в арктическом судоходстве, может поделиться им и своими идеями в по этому поводу с Соединенными Штатами. Например, в России есть важный опыт, когда государственные службы, учитывая, что условия среды и состояние популяций животных меняются от года к году, согласились при возможности изменять рекомендуемые маршруты судоходства. Этот подход был применен в Белом море, где портовые службы Архангельска на основании ежегодного картирования ледовых залежек редких гренландских тюленей каждый год предлагали маршруты судоходства, которые по возможности шли в обход этих



участков, чтобы снизить отрицательное воздействие на гренландских тюленей в период размножения [11]. Хотя такой тип адаптивного управления судоходством пока не принят за правило в ИМО, он заслуживает дальнейшего изучения и может быть использован в других водах Арктики как в России, так и в США.

Возможно, какие-то аспекты процесса PARS могут оказаться полезными в России, в частности опыт запроса и включения информации от организаций коренных народов и ПНПО. Такой подход можно использовать для получения более полной информации об экосистемах, местах обитания животных и знаний коренных жителей о морских районах, где они ведут традиционный промысел в российской Арктике.

### Заключение

Район Берингова пролива характеризуется необычайным обилием морских живых ресурсов. Это место, где коренные жители полагаются на здоровое продуктивное море, которое обеспечивает их традиционной пищей

If the United States and Russia consider additional ATBAs in their Arctic waters, the two countries should communicate and share ideas. With its deep experience in Arctic shipping, Russia has valuable lessons and ideas to share with the United States. For instance, it was an important experience in Russia, when government agencies--taking in consideration that environment and wild populations change from year to year – agreed that recommended routing should change accordingly if possible. This approach was applied in the White Sea, where Arkhangelsk port authorities used annual mapping of rare harp seal breeding haulouts on ice, to develop recommended shipping routes that would circumvent those areas to reduce negative impact on harp seals during their breeding season[11] Although this type of adaptive shipping management has not been adopted at IMO, It deserves further study and could be applied in other Arctic waters both in Russia and the USA.

Russia may wish to consider the merits of some aspects of the U.S. PARS process, such as soliciting and incorporating input from Indigenous organizations and eNGOs. This could be a useful way to gather relevant information on ecosystem values, wildlife habitat, and Indigenous knowledge of marine waters where they traditionally hunt in the Russian Arctic.

### Conclusion

The Bering Strait region is characterized by an extraordinary abundance of marine wildlife. It is a place where Indigenous peoples continue to rely on a healthy, productive ocean to provide traditional foods and cultural materials. While increasing vessel traffic in the Bering Strait and the broader Arctic region presents economic



opportunities, it also poses threats—both to human well-being and to the marine environment. Given all that is at stake in this region, it is critical to put in place proactive, precautionary shipping management measures that will increase shipping safety and reduce the risk of adverse impacts to the marine environment—before vessel traffic levels increase further.

IMO adoption of the joint proposal for two-way routes and precautionary areas in the Bering Strait shows that effective collaboration between the United States and Russia is possible. Going forward, the two countries could continue to discuss and pursue designation of a transboundary ATBA encompassing both Big and Little Diomed Islands in the Bering Strait, ensure adequate information sharing, and adopt cooperative approach whenever possible. Such collaboration would enhance the countries' ability to learn from one another as they contemplate the whether and how to designate additional vessel traffic management measures elsewhere in Russian and U.S. Arctic waters.

и предметами быта. Рост судоходства через Берингов пролив и в Арктике создает не только новые экономические возможности, но и угрозы как для благополучия человека, так и для морской среды. Учитывая все, что оказывается под угрозой в этом регионе, критически важно обеспечить превентивные, предосторожные меры регулирования судоходства, которые повысят его безопасность и снизят риск отрицательных воздействий на морскую среду.

Утверждение ИМО совместной заявки о двусторонних маршрутах судоходства и районах повышенной осторожности в Беринговом проливе показывает, что эффективное сотрудничество между США и Россией возможно. В будущем обе страны могли бы продолжить обсуждение для выделения трансграничного района, которого судам следует избегать, вокруг островов Ратманов и Мальй Диомид в Беринговом проливе, обеспечить необходимый обмен информацией и по возможности сотрудничать в решении общих вопросов. Такое сотрудничество позволит странам учиться друг у друга, и, когда это будет необходимо, разрабатывать дополнительные меры управления судоходством как в российских, так и в американских арктических водах.

### Список литературы / Literature:

1. Ecological Atlas of the Bering, Chukchi, and Beaufort Seas / M.A Smith., M.S. Goldman, E.J. Knight, J.J. Warrenchuk eds: 2nd ed. Audubon Alaska, 2017. Available at <https://ak.audubon.org/conservation/download-ecological-atlas-bering-chukchi-and-beaufort-seas>.
2. U.S. National Oceanic and Atmospheric Administration, 2018 Headlines, Arctic Report Card: Update for 2018. Available at <https://www.arctic.noaa.gov/Report-Card/Report-Card-2018>.
3. U.S. Committee on the Marine Transportation System, Draft: A Ten-Year Projection of Maritime Activity in the U.S. Arctic Region, 2020–2030 (July 2019). Available at [https://www.cmts.gov/downloads/2019\\_ArcticVesselProjections\\_draft.pdf](https://www.cmts.gov/downloads/2019_ArcticVesselProjections_draft.pdf).
4. United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). Available at [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_convention.htm](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm)
5. International Maritime Organization, International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS), 1974; summary available at [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx).
6. International Maritime Organization, International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL). Summary available at [http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx).
7. International Maritime Organization, International Code for Ships Operating in Polar Waters (Polar Code). Summary available at <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx>.
8. United States Coast Guard, Port Access Route Study: In the Bering Strait, 75 Fed. Reg. 68,568, 68,570 (Nov. 8, 2010). Available at <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2010-11-08/pdf/2010-28115.pdf>.
9. United States Coast Guard, Preliminary Findings, Port Access Route Study: In the Chukchi Sea, Bering Strait, and Bering Sea (23 Dec. 2016). Available at [https://www.navcen.uscg.gov/pdf/PARS/Bering\\_Strait\\_PARS\\_General.pdf](https://www.navcen.uscg.gov/pdf/PARS/Bering_Strait_PARS_General.pdf) and [https://www.navcen.uscg.gov/pdf/PARS/Bering\\_Strait\\_PARS\\_Conclusions.pdf](https://www.navcen.uscg.gov/pdf/PARS/Bering_Strait_PARS_Conclusions.pdf).
10. International Maritime Organization, Subcommittee on Navigation, Communications and Search and Rescue, Routeing Measures and Mandatory Ship Reporting Systems: Establishment of two-way routes and precautionary areas in the Bering Sea and Bering Strait, Submitted by the Russian Federation and the United States, (17 Nov. 2017); [https://www.navcen.uscg.gov/pdf/IMO/NCSR\\_5\\_3\\_7.pdf](https://www.navcen.uscg.gov/pdf/IMO/NCSR_5_3_7.pdf)
11. Huntington et al., The role of areas to be avoided in the governance of shipping in the Bering Strait region, Marine Policy (3 June 2019) in press; available at <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X18307942>.