



Российский совет по международным делам

Международное сотрудничество в Арктике: новые вызовы и векторы развития

Полярный кодекс. Попытка критического осмысления

Медников В.А. Президент Ассоциации международного морского права

Москва

13 октября 2016 г.



... this Code is to provide for safe ship operations and the protection of polar environment...

1 января 2017 года вступает в силу “Международный кодекс для судов, эксплуатируемых в полярных водах” (Полярный кодекс).

Более 20 лет продолжалась работа на данным документом, закончившаяся принятием в рамках Международной морской организации (ИМО) пакета поправок к SOLAS и MARPOL 21.11.2014 г. и 15.05.2015 г. соответственно.

Длительный срок работы над данным документом в первую очередь предопределен серьезным уровнем проблем технического и политического свойства, с которыми столкнулись его разработчики.

Насколько успешными окажутся результаты многолетней работы широкого круга специалистов, покажет практика.

Цель данной презентации - привлечь внимание к возможным сложностям применения Полярного кодекса.

В многочисленных публикациях в качестве причины создания Полярного кодекса, как правило, указывается рост судоходства в арктических морях, вызванный уменьшением площади многолетнего льда.

В 2009 году международные неправительственные организации, обратившись в ИМО с предложением разработать обязательные правила для судов, эксплуатируемых в полярных водах, также ссылались на эти причины (DE 53/18/3).

В тексте Полярного кодекса говорится о необходимости увеличить уровень безопасности мореплавания и уменьшить влияние на людей и окружающую среду в отдаленных, уязвимых, а также весьма суровых полярных водах.

Оставляя в стороне неоднозначность приводимых цифр по площади многолетнего льда в Арктике и климатические циклы, включая циклы Миланковича, Главный цикл Голоцена, Ледниковые циклы и т.п., согласимся с тем, что в последние несколько десятилетий и особенно в последние годы наблюдается прогрессирующее уменьшение площади многолетнего льда в Арктике, и главным образом вдоль арктического побережья России.

Однако в Антарктике наблюдается диаметрально противоположная картина - количество льда там увеличивается. Полярный кодекс, как известно, распространяется и на Арктику и на Антарктику.

Тезис о росте судоходства в арктических морях является неоднозначным, а он связан с целеполаганием.

Если датировать начало работы над Полярным кодексом 1993 годом – годом создания ИМО “Outside Working Group”, то следует признать, что к этому времени высокий уровень судоходства на Северном морском пути явно пошел на спад.

В восьмидесятые годы двадцатого столетия по СМП перевозилось около 6 млн. тонн грузов в год. Например, в 1987 г. по трассам СМП было перевезено 6578,8 тыс. тонн (в том числе 1036,6 тыс. тонн наливных грузов). В 1990 г. - 5510,5 тыс. тонн (в том числе 854 тыс. тонн наливных грузов).

В силу исторических причин в начале девяностых годов XX века объем перевозимых грузов начал резко снижаться. К 1995 г. он сократился до 2361,8 тыс. тонн в год (в том числе 226,4 тыс. тонн наливных грузов), и оставался на уровне 1,5 – 2 млн. тонн в год до 2010 года. В 2011 году превышен рубеж 3 млн. тонн груза в год. В 2014 г., когда был принят Полярный кодекс объем перевезенных грузов, включая транзитные перевозки, не превысил 4 млн. тонн. Таким образом, к началу и в период подготовки Полярного кодекса на СМП (да и Арктике в целом, учитывая долю СМП в перевозках) обозначилась явно отрицательная динамика перевозок грузов. До настоящего времени, современный уровень перевозок грузов в Арктике не достиг показателей середины восьмидесятых годов XX столетия.

Приведенная статистика не подтверждает широко распространенное мнение о причинах создания Полярного кодекса.

Районы морей с интенсивным судоходством, примыкающие к Норвегии, Кольскому полуострову и Исландии исключены из сферы действия Полярного кодекса.

Появление в Арктике крупнотоннажных судов, повлекшей качественное изменение судоходства в этом районе, не было замечено разработчиками Полярного кодекса.

Многие исследователи отмечают в качестве особого явления внушительный рост круизного туризма в Антарктике и Арктике. В отличие от иных судов, суда с туристами намеренно приводятся в покрытые льдом районы, увеличивая опасность данного рода деятельности в полярных регионах.

Объем перевозимых грузов по Суэцкому каналу находится на отметке примерно 1 миллиард тонн в год, что на два порядка превышает уровень перевозок по СМП и в Арктике в целом.

История создания Полярного кодекса – прямое отражение сложности решаемых им проблем.

Прежде всего, отметим, что к началу работы над Полярным кодексом судоходство в полярных водах регламентировалось достаточно большим количеством универсальных международных инструментов, региональных соглашений, национальных норм прибрежных государств, которые содержали специальные правила, как обязательного, так и рекомендательного характера, по обеспечению безопасности мореплавания (в том числе специальные правила для рыболовных судов) в полярных водах, удаленных районах, в районах со льдом, с айсбергами, по взаимодействию со службами ледовой разведки, по остойчивости судов, в районах, где существует опасность обледенения, по выживанию в холодной воде, по подготовке капитанов и командного состава для судов, эксплуатирующийся в полярных водах, и обеспечению их квалификации, а также по сбросам нефтесодержащих вод и вредных жидких веществ и мусора, использование и перевозку тяжелых сортов нефти в Антарктике. Интересующиеся могут найти подробную информацию в трехтомном издании РСМД по этому вопросу.

Созданная ИМО в 1993 г. “Outside Working Group”, за пять лет работы подготовила только описание предмета регулирования будущего Полярного кодекса.

Имевшиеся сложности predetermined ход дальнейшей работы в ИМО уже в виде подготовки не имеющего обязательного характера «Руководства для судов, эксплуатируемых в покрытых льдом арктических водах», принятого в 2002 году и, не распространяющегося на Антарктику.

Кто знает, как бы развивались события, если бы не давление со стороны стран-участниц Договора об Антарктике, подписавшие в 1991 года Протокол об охране окружающей среды к Договору об Антарктике, и не два аварийных происшествия с судами «Explorer» в 2007 году и «Ocean Nova» в 2008 году. Это привело к принятию в 2009 году «Руководства для судов, эксплуатируемых в полярных водах» хотя и не имеющего обязательного характера, но уже распространяющегося на Антарктику.

В это же время (2008 г.) в своей Илулисатской декларации пять прибрежных государств Арктики послали важный политический сигнал о своей готовности сотрудничать на любых уровнях, включая ИМО для обеспечения охраны окружающей среды в Северном ледовитом океане. В следующем году рабочая группа Арктического совета выступила с предложением о разработке юридически обязывающего Полярного кодекса.

Три из указанных прибрежных государств Арктики (Дания, Норвегия и США) выступили в ИМО в 2009 году с соответствующей инициативой.

В 2010 году начался новый этап работы над Кодексом, завершившейся в 2014 году в части SOLAS и в 2015 году - в части MARPOL.

Первоначально работы планировалось завершить в 2012 году, но оказавшиеся недооценёнными технические сложности по выработке единых стандартов для судоходства в полярных водах и гармонизации национальных норм прибрежных государств Арктики.

Разногласия сторон, помноженные на запросные позиции экологических организаций, затянули работу, и сделали невозможным решение многих вопросов на приемлемом уровне.

Все это не лучшим образом отразилось на качестве Полярного кодекса.

Не разделяя крайностей мнения одной из международных экологических организаций, процитируем ее: «New rules adopted by the International Maritime Organization (IMO) to prevent pollution from shipping in polar waters are insufficient to protect threatened polar ecosystems,

... applauds efforts to develop the 'Polar Code', which will come into force in 2017, but the new rules agreed today fall short of what is required to reduce the impact of increasing shipping on fragile polar ecosystems which are already stressed by a warming climate».

Мы не ставим перед собой цель осуществить полный анализ содержания Полярного кодекса. В настоящее время имеется достаточно большое количество качественных публикаций по этому вопросу. Мы остановились на его отдельных положениях, имеющих отношение к рассматриваемой теме.

В ноябре 2014 г. на 94-й сессии КБМ ИМО приняты требования Полярного кодекса в части безопасности судна (резолюция MSC. 385 (94)).

В мае 2015 г. на 68 –й сессии КЗМС ИМО приняты требования Полярного кодекса в части защиты окружающей среды.

Обязательные требования по безопасности судна и предотвращению загрязнения с судов содержатся в частях I-A и II-A, соответственно.

Рекомендации по безопасности судна и предотвращению загрязнения с судов содержатся в частях I-B и II-B, соответственно.

WHAT DOES THE POLAR CODE MEAN FOR SHIP SAFETY?

EQUIPMENT



WINDOWS ON BRIDGE
Means to clear melted ice, freezing rain, snow, mist, spray and condensation



LIFEBOATS
All lifeboats to be partially or totally enclosed type



CLOTHING I
Adequate thermal protection for all persons on board



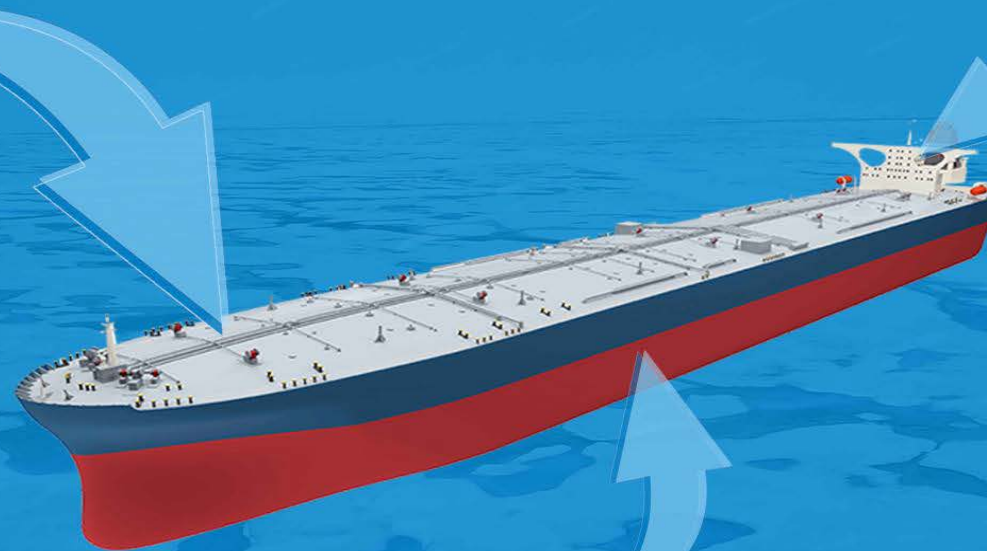
CLOTHING II
On passenger ships, an immersion suit or a thermal protective aid for each person on board



ICE REMOVAL
Special equipment for ice removal: such as electrical and pneumatic devices, special tools such as axes or wooden clubs



FIRE SAFETY
Extinguishing equipment operable in cold temperatures; protect from ice; suitable for persons wearing bulky and cumbersome cold weather gear



OPERATIONS & MANNING



NAVIGATION
Receive information about ice conditions



CERTIFICATE & MANUAL
Required to have on board a Polar Ship Certificate and the ship's Polar Water Operational Manual



TRAINING
Masters, chief mates and officers in charge of a navigational watch must have completed appropriate basic training (for open-water operations), and advanced training for other waters, including ice

DESIGN & CONSTRUCTION



SHIP CATEGORIES
Three categories of ship which may operate in Polar Waters, based on:
A) medium first-year ice
B) thin first-year ice
C) open waters/ice conditions less severe than A and B



MATERIALS
Ships intended to operate in low air temperature must be constructed with materials suitable for operation at the ships polar service temperature



INTACT STABILITY
Sufficient stability in intact condition when subject to ice accretion and the stability calculations must take into account the icing allowance



STRUCTURE
In ice strengthened ships, the structure of the ship must be able to resist both global and local structural loads

BACKGROUND INFO



THE INTERNATIONAL CODE FOR SHIPS OPERATING IN POLAR WATERS WAS ADOPTED NOVEMBER 2014 BY THE IMO MARITIME SAFETY COMMITTEE



IT APPLIES TO SHIPS OPERATING IN ARCTIC AND ANTARCTIC WATERS



THE AIM IS TO PROVIDE FOR SAFE SHIP OPERATION AND THE PROTECTION OF THE POLAR ENVIRONMENT BY ADDRESSING RISKS PRESENT IN POLAR WATERS AND NOT ADEQUATELY MITIGATED BY OTHER INSTRUMENTS

Метод регулирования Полярного кодекса в основном базируется на риск-ориентированном подходе, ведущем к установлению, так называемых, «целевых стандартов» (Goal-Based Standards).

Это – трехуровневый подход. Состоит он в том, что в документе устанавливаются (1) целевые стандарты (цели, на достижение которых направлено регулирование). Их содержание, предопределяется перечнем рисков (опасностей, вызовов). Затем устанавливаются (2) функциональные требования, связанные с ними, и, наконец, вводятся (3) правила, обеспечивающие, достижение поставленных целей.

В последнее время ИМО активно применяет данный метод в своих документах. Он дает большую гибкость в регулировании.

В отличие от метода установления минимальных стандартов, он переносит, принятие решения на уровень государства флага, классификационного общества, судовладельца, технического менеджера и т.п.

Является ли такой метод эффективным/приемлемым для полярных вод?

С нашей точки зрения, на этот вопрос во многих случаях необходимо ответить отрицательно.

Полярное судоходство является обособленным видом деятельности в мировом судоходстве, знания и опыт в этом отношении доступны относительно малому кругу специалистов. Условия Арктики и Антарктики настолько суровы и специфичны по сравнению с обычными условиями мореплавания, что применение обычных стандартов к конструкции и оборудованию судна, его снабжению и экипажу в полярных водах создает неприемлемый уровень рисков, т.к. на первоначальном этапе решение будет приниматься лицами, не обладающими достаточным опытом.

ИМО за долгие годы своей деятельности зарекомендовала себя ответственной и эффективной международной организацией. Для решения того или иного вопроса ей доступны практически все имеющиеся в мире знания и экспертиза в области судоходства в отличие от (многих, но не всех) администраций государства флага судна.

Необходимо отметить, что Полярный кодекс предоставляет государству флага определенную помощь в виде возможности назначить уполномоченную организацию, а ИМО – в виде соответствующих руководств, а МАКО - Унифицированных правил.

Но наличие такой помощи не решает и не может решить системную проблему, состоящую в том, что принятие конкретного решения в ряде случаев перемещается на менее квалифицированный уровень. Именно администрация государства флага судна (уполномоченная организация) принимает решение о готовности конкретного судна и экипажа к эксплуатации в конкретное время, в конкретных районах полярных вод, что требует от нее не только глубокого понимания применимых правил, но и ожидаемых условий эксплуатации.

Трудно понять, на чем зиждется такая слепая вера в администрацию флага судна (уполномоченную организацию), которая во многих случаях не готова к принятию такого решения.

Риск ошибки предопределяется еще и тем, что Кодекс позволяет эксплуатацию в полярных водах однобортных судов без ледового класса, оперирует весьма широкими расплывчатыми категориями судов (А,В и особенно - С), температурные и ледовые ограничения, предусматриваемые Полярным судовым свидетельством (Polar Ship Certificate) и Руководством по эксплуатации в полярных водах (Polar Water Operational Manual), не являются жесткими и не устанавливает конкретных территориально-временных ограничений, а условия мореплавания в одних и тех же районах полярных вод в разное время разительно отличается.

Изменения погоды/ледовой обстановки/температуры в полярных водах неожиданные, часто непредсказуемые, а решения должны приниматься в отношении рейсов могущих длиться неделями и месяцами, на основе пока еще ненадежных прогнозов.

Кодексом признается, что в полярных водах нет или мало портов-убежищ, ограничена доступность спасательных служб, что не позволяет уменьшить последствия возможной ошибки.

В качестве одного из многочисленных примеров можно сослаться на ставшую достоянием широкой гласности ситуацию, с проводкой судов снабжения без ледового класса к антарктической станции Мак-Мёрдо в 2002 году, когда внезапно изменившаяся ледовая обстановка потребовала героических усилий трех ледоколов для выполнения того, что ранее считалось обычной операцией.

Возможное понижение качества принимаемых решений в отношении самых суровых и опасных вод на планете не может не вызывать озабоченности, тем более что в Кодексе успешно используется «старый» «директивный» метод в части предотвращения загрязнения с судов.

Либеральные подходы Полярного кодекса к эксплуатации судов категории «С» вызывают большую озабоченность. Суда данной категории могут получить Полярное судовое свидетельство на основании документов, без фактического освидетельствования судна. Ледовое усиление данной категории судов оставляется на усмотрение администрации государства флага судна.

В рамках подготовки Полярного кодекса не удалось согласовать соответствие ледовых классов различных классификационных обществ, из-за фундаментальных расхождений между их подходами обществ к определению класса, соответственно он не устанавливает соответствие между (1) действующими ледовыми классами классификационных обществ, (2) между действующими ледовыми классами классификационных обществ и классами МАКО, а также между (3) указанными классами и вводимыми категориями судов, что снижает уровень унификации и создает дополнительные риски, а также сложности для судовладельцев, администраций флага и классификационных обществ, т.к. им придется самостоятельно решать данный вопрос, на основе рекомендаций, содержащихся в Полярном кодексе.

Не ясна процедура одобрения обязательного для каждого судна Наставления по эксплуатации в полярных водах (Polar Water Operational Manual). Будет ли эта процедура соответствовать процедуре для документов, предусмотренных Международным кодексом по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращением загрязнения? И если нет, то насколько это обоснованно?

Кодекс совершенно оправданно требует от компаний-операторов судов осуществлять оперативную оценку (operational assessment) в отношении судов, эксплуатирующихся в полярных водах, связывая с результатом такой оценки параметры (границы) эксплуатации судна, но в этом отношении Кодекс мало помогает техническим менеджерам, вероятно, полагая, что они должны ориентироваться на помощь более опытных компаний и классификационных обществ.

В публикациях посвящённых Полярному кодексу продолжается обсуждение следующих вопросов:

- **целесообразности запрета на использование и перевозку мазута в Арктике,**
- **ограничений на загрязнение воздуха,**
- **на операции с балластными водами,**
- **целесообразности введения мер, направленных на уменьшение уровня подводного шума,**
- **распространение положений Полярного кодекса на рыболовные и иные суда,**
- **необходимость разработки мер по сбору нефти и иных веществ со льда,**
- **разработки дополнительных стандартов/мер по противопожарной безопасности.**

Принятие поправок к Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несению вахты (1978) ожидается в ноябре 2016 г.

Части I-A и II-A Полярного кодекса, содержащие обязательные нормы, с их вступлением в силу, безусловно, станут частью международного права.

Не так прост вопрос с частями I-B и II-B Полярного кодекса. В Кодексе указано, что при применении его обязательных положений во внимание должны приниматься положения, содержащиеся в частях В.

Скорее всего, положения частей В Полярного кодекса надлежит квалифицировать как «нормы мягкого права» (soft law). В научной литературе дебаты о правовой природе «мягкого права» продолжаются, и однозначное понимание данного института еще не сформировалось.

Скорее всего, в настоящее время рекомендательные нормы Полярного кодекса не будут рассматриваться правоприменительными органами в качестве источников права, но и не будут ими полностью игнорироваться. Данные нормы поддержаны авторитетом ИМО и в известной мере могут рассматриваться в качестве унификации хорошей морской практики.

Соотношение Полярного кодекса с национальным законодательством

Статьей 192 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. установлена обязанность для государств защищать и сохранять морскую среду.

В соответствии со ст. 234. (Покрытые льдом районы) Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., «Прибрежные государства имеют право принимать и обеспечивать соблюдение недискриминационных законов и правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны, где особо суровые климатические условия и наличие льдов, покрывающих такие районы в течение большей части года, создают препятствия либо повышенную опасность для судоходства, а загрязнение морской среды могло бы нанести тяжелый вред экологическому равновесию или необратимо нарушить его. В таких законах и правилах должным образом принимаются во внимание судоходство и защита и сохранение морской среды на основе имеющихся наиболее достоверных научных данных».

Появление данной статьи Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и ее содержание в значительной мере было продиктовано позицией Канады, которая в 1970 году приняла Arctic Waters Pollution Prevention Act и ее национальные нормы вошли в противоречие с международным правом.

Указанная статья является основой для принятия прибрежными арктическими государствами правил по предотвращению, сокращению и сохранению под контролем загрязнения морской среды с судов в покрытых льдами районах в пределах исключительной экономической зоны.

Эта норма является специальной по отношению с ст. 211 этой же конвенции, которая устанавливает, что государства, действуя через компетентную международную организацию или общую дипломатическую конференцию, устанавливают международные нормы и стандарты для предотвращения, сокращения и сохранения под контролем загрязнения морской среды с судов и содействуют установлению таким же образом, по мере необходимости, систем путей для сведения к минимуму угрозы аварий, которые могут вызвать загрязнение морской среды, включая побережье, и ущерб от загрязнения связанным с ним интересам прибрежных государств.

Иными словами, на основании ст. 234 Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. прибрежные государства имеют возможность устанавливать свои особые правила, не совпадающие по содержанию с правилами, принятыми в «коллективном порядке».

Такие правила не должны иметь дискриминационный характер, не должны быть более мягкими, чем правила, установленные универсальными международными конвенциями.

Таким образом, в случае противоречия между нормами Полярного кодекса и национального права прибрежного арктического государства последние будут преобладать при соблюдении вышеуказанных условий.

Вместе с тем, исходя из практической потребности в создании единообразных правил, представляется, что прибрежные государства (Россия и Канада в первую очередь) должны предпринять определённые усилия для приведения своего национального законодательства в соответствие с Полярным кодексом.

- **Принятие Полярного кодекса является шагом в правильном направлении.**
- **Содержание отдельных норм вызывает озабоченность.**
- **Предоставление администрациям государства флага права принимать решение во многих случаях вызывает серьезную озабоченность.**
- **В целях компенсации отдельных недостатков Кодекса от администраций государства флага судна, прибрежных государств и многих других лиц на первых этапах его применения потребуются усиленное внимание.**
- **Необходимо продолжить работу над Полярным кодексом.**
- **Предпринять меры по гармонизации норм Кодекса и законодательства прибрежных государств Арктики.**



Спасибо за внимание