



Российский совет
по международным
делам



РАБОЧАЯ ТЕТРАДЬ

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ, СОХРАНЕНИЯ И РАЦИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ В СЕВЕРНОМ ЛЕДОВИТОМ ОКЕАНЕ

Материалы Международного научного симпозиума
Москва, 4 сентября 2012 г., РСМД

№ 1

2012

Российский совет по международным делам

Москва 2012

УДК 327:502(98)(063)+341.228(98)(063)
ББК 20.18(001)л0+67.910.34(001)ло
М 43

**Российский совет по международным делам
Российская Ассоциация международного морского права
Международный природоохранный фонд Пью**

Редакционная коллегия

Главный редактор:

докт. ист. наук, чл.-корр. РАН **И.С. Иванов** (председатель)

Редакционная коллегия:

докт. ист. наук, чл.-корр. РАН **И.С. Иванов** (председатель);

докт. ист. наук, акад. РАН **В.Г. Барановский**;

докт. ист. наук, акад. РАН **А.М. Васильев**;

докт. экон. наук, акад. РАН **А.А. Дынкин**;

докт. экон. наук **В.Л. Иноземцев**;

канд. ист. наук **А.В. Картунов**;

докт. экон. наук **В.А. Мау**;

докт. ист. наук, чл.-корр. РАН **В.В. Наумкин**;

докт. ист. наук, акад. РАН **С.М. Рогов**;

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев** (ученый секретарь)

Авторский коллектив:

докт. юрид. наук **А.Н. Вылегжанин** (руководитель коллектива); докт. юрид. наук **Ю.Н. Малеев**;

канд. юрид. наук **А.В. Кукушкина**; канд. юрид. наук **Н.И. Хлуденева**; канд. геогр. наук **И.М. Ашик**;

С. Хайлимэн; канд. юрид. наук **Д.К. Бежашев**; **В.К. Зиланов**; канд. ист. наук **П.А. Гудев**; докт.

юрид. наук **А.Н. Николаев**; канд. юрид. наук **И.П. Дудыкина**; **М.О. Филиппенкова**; **Д.П. Каранов**

Выпускающие редакторы:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**; канд. полит. наук **Т.А. Махмутов**; **Л.В. Филиппова**

Российский совет по международным делам (РСМД) уделяет особое внимание Арктическому региону. Совет убежден, что в Арктике нет таких проблем, которые нельзя решить на основе сотрудничества, опираясь на здравый смысл и солидный фундамент международного права. В целях содействия реализации интересов России в Арктике путем налаживания эффективного международного взаимодействия в данном регионе РСМД был инициирован проект «Дорожная карта международного сотрудничества в Арктике». Международный научный симпозиум «Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане» был организован в рамках данного проекта. В рабочую тетрадь включены тексты докладов, представленных на симпозиуме, состоявшемся в Москве 4 сентября 2012 г.

Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане. Материалы Междунар. науч. симпоз. (Москва, 4 сент. 2012 г., РСМД): рабочая тетр. / [А.Н. Вылегжанин (рук.) и др.]; [гл. ред. И.С. Иванов]; Российский совет по междунар. делам (РСМД). – М.: Спецкнига, 2012. – 88 с. – ISBN 978-5-91891-214-0

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
<i>Малеев Ю.Н.</i> Комплекс международных проблем освоения российской Арктики	9
<i>Кукушкина А.В.</i> Устойчивое развитие и охрана окружающей среды Арктики (международно-правовые аспекты).....	18
<i>Хлуденева Н.И.</i> Правовая охрана окружающей среды Арктики	23
<i>Ашик И.М.</i> Современные морские исследования Арктики	26
<i>Хайлимэн С.</i> Предотвращение нерегулируемого рыболовства в районе открытого моря в центральной части Северного Ледовитого океана.....	32
<i>Бекашев Д.К.</i> Сотрудничество арктических государств по борьбе с незаконным, нерегу- лируемым и несообщаемым промыслом водных биологических ресурсов	41
<i>Зиланов В.К.</i> Новые вызовы арктическому рыболовству	44
<i>Гудев П.А.</i> Новые режимы природоохранного управления в Центральной Арктике: акцент на региональный подход.....	46
<i>Николаев А.Н., Дудыкина И.П.</i> Правовые вопросы сохранения и рационального управления морскими живыми ресурсами в центральной части Северного Ледовитого океана	56
<i>Филиппенкова М.О.</i> Двусторонние договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды в Арктическом регионе.....	73
<i>Каранов Д.П.</i> Международное сотрудничество в области экологического мониторинга Арктики.....	84
<i>Вместо заключения:</i> итоговое сообщение модераторов симпозиума	87

Введение

Известно, что в последние годы арктическими странами сделан акцент на *региональный уровень сотрудничества* в Северном Ледовитом океане, *наиболее эффективный подход*, прежде всего, в целях *сохранения особо уязвимой арктической окружающей среды*. С 1996 г., после учреждения Арктического совета восемью государствами, территория которых пересекается Северным полярным кругом, политико-правовой вес этого регионального механизма в решении природоохранных проблем Арктики неуклонно возрастает¹. С 2008 г., после принятия Илулиссатской декларации и тем самым воссоздания формата тех пяти стран из этой «арктической восьмерки», побережье которых непосредственно выходит к Северному Ледовитому океану², обозначена перспективность и этого «старого-нового» регионального механизма – «арктической пятерки», причем не только в области сохранения природы Арктики.

Проблема выявления правового положения *ледяных и водных районов Северного Ледовитого океана, находящихся за пределами 200-мильных исключительных экономических зон пяти прибрежных арктических государств*, не является особо дискуссионной в современной науке международного права, в отличие от весьма дискуссионной проблемы уточнения *статуса дна* этого самого маленького и мелководного из океанов, большая часть которого по-прежнему покрыта льдами³. Эта дискуссионная проблема не рассматривалась на данном научном симпозиуме.

Его участники исходили из того, что в настоящее время все пять арктических прибрежных государств, территории которых замыкают Северный Ледовитый океан, обозначили здесь не только те морские районы, которые находятся *под их суверенитетом*, но также и *200-мильные исключительные экономические зоны*, в которых они реализуют, согласно современному международному праву, свою целевую юрисдикцию и суверенные природо-ресурсные права. То есть вся «Арктическая пятерка» применила универсальные нормы международного морского права, касающиеся прибрежных морских пространств, для целей уточнения правового положения прилегающих к их берегам ледяных и морских районов.

Что же касается *правового режима того высокоширотного района Северного Ледовитого океана*, который полностью окружен этими 200-мильными исключительными экономическими зонами (России, Канады, США, Дании, Норвегии), то роль именно этих государств в его уточнении сегодня является *определяющей*. В условиях Арктики «не срабатывают» глобальные механизмы, созданные Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. (далее также – Конвенция 1982 г.), – и не только из-за колоссальных отличий ледовых районов Севера от теплых вод Индийского океана, но потому еще, что одно из пяти арктических прибрежных государств не является участником этой Конвенции 1982 г. и не обязано исполнять все конвенционные обязательства. Региональным подходом в этом случае достигается более справедливый результат, чем при избирательном исполнении глобальных предписаний Конвенции 1982 г. Министром иностранных дел Российской Федерации обращено внимание на то, что «укрепление регионального уровня управления в условиях, когда не срабатывают общемировые механизмы, служит своего рода страховочной сеткой»⁴.

¹ Государствами – членами Арктического совета являются Россия, США, Канада, Дания (остров Гренландия), Норвегия, Исландия, Швеция, Финляндия.

² Это – первые пять из перечисленных выше государств – членов Арктического совета.

³ См., например: Международные суды: актуальные проблемы международного права. Межвузовский сборник научных трудов / Вып 2 (6). Отв. ред. Г.В. Игнатенко, Л.А. Лазутин. – Екатеринбург, 2010. – С. 23–42; Rivista di studi politici internazionali. Vol. 78. № 3. 2011. Pp. 379-391.

⁴ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.mgimo.ru/news/guests/index.phtml>

Участники симпозиума исходили также из значимости институционализации формата «арктической восьмерки» посредством принятия *Декларации об учреждении Арктического совета 1996 г.* Роль арктических государств, действующих прежде всего в рамках сотрудничества в Арктическом совете, оценивается высоко. Руководитель Правового департамента МИД Швеции отмечает, что только арктические государства, «имеющие население в Арктике, осуществляющие суверенитет и юрисдикцию в обширных пространствах этого региона, несут особую ответственность за его устойчивое развитие и управление им, как показывает работа Арктического совета»⁵. В подписанной в 1996 г. представителями правительств восьми арктических государств Декларации об учреждении Арктического совета заявлено прежде всего о «стремлении к достижению благополучия жителями Арктического региона», к «устойчивому развитию» этого региона, о стремлении «к защите арктической природной среды, включая здоровье арктических экосистем, поддержание биологического разнообразия Арктического региона и сохранение и стабильное использование природных ресурсов». Представители правительств восьми арктических государств, желая «обеспечить регулярное рассмотрение арктических вопросов на межправительственном уровне», заявили, что «Арктический совет учреждается в качестве форума высокого уровня». В качестве его цели в Декларации указаны нахождение «способов организации сотрудничества, координации и взаимодействия между арктическими государствами по вопросам Арктики, представляющим общий интерес, с привлечением объединений арктических коренных народов и других жителей Арктики, особенно по вопросам устойчивого развития и защиты арктической окружающей среды». Список *членов Арктического совета – законченный*: таковыми являются Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Российская Федерация, Соединенные Штаты Америки, Финляндия, Швеция. Эта законченность обусловлена *региональным характером* данного института. На международных конференциях иногда утверждается, что, помимо перечисленных государств, членами Арктического совета являются еще и организации, представляющие коренные народы Арктики⁶. Такие утверждения представляются *юридически не точными*. Согласно Декларации 1996 г., обозначены, кроме членов Арктического совета, еще и «*постоянные участники Арктического совета*». К ним отнесены в документе «Приполярная конференция инуитов, Совет саамов и Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». При этом данный перечень *постоянных участников не является законченным*: такой статус могут «на равных условиях получить и другие арктические организации коренных народов», если Арктический совет определит, что такая организация соответствует критериям, установленным в Декларации. А решения Арктического совета «принимаются его членами» (но не «постоянными участниками»). Вместе с тем государства – члены Арктического совета, принимая, согласно документу 1996 г., решения «на основе консенсуса», с необходимостью учитывают интересы коренных народов Арктики; в противном случае вряд ли обеспечивается такой консенсус.

Восемь стран – членов Арктического совета приняли уже немало юридически значимых документов: Инувикскую декларацию о защите окружающей среды и устойчивом развитии в Арктике (1996 г.), Икалуитскую декларацию министров государств – членов Арктического совета (1998 г.), Нуукскую декларацию министров государств – членов Арктического совета (2011 г.), дру-

⁵ Jacobson M. Cooperation in the Arctic Region: Legal Aspects. Paper presented at the Swedish – Finish Cultural Center, 8 November, 2010. Pp. 6–7.

⁶ На эти утверждения приходилось реагировать и автору настоящего введения, в качестве сопредседателя Международной конференции по природоохранной безопасности в Северном Ледовитом океане (Кембриджский университет, 2010 г.).

гие международные документы, нацеленные, прежде всего, на региональное сотрудничество в области охраны окружающей среды в Арктике⁷.

В последние годы, как отмечено, воссоздан «старый-новый» *Арктический формат встреч* – только *пяти государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану*. Только эти государства в настоящее время имеют здесь районы своих *внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа*. Их называют в документах «*арктические прибрежные государства (the Arctic coastal states)*» или «*пять стран, окружающих Арктику (the five Arctic Rim countries)*»: Россия, Канада, США, Норвегия и Дания (из-за острова Гренландия). Только они приняли *Илулиссатскую декларацию* от 28 мая 2008 г.⁸. При этом Россия и Канада имеют *самое протяженное* такое побережье, в разы превышающее совокупную протяженность арктического побережья Дании, Норвегии и США⁹.

Итак, главное географическое, климатическое и политико-правовое *своеобразие морских районов Северного Ледовитого океана* состоит в том, что даже в условиях таяния льдов безопасно осуществлять судоходство, рыболовство, иную экономическую деятельность в этих экстремально суровых полярных районах неарктическое («нерегинальное») государство может только при согласии соответствующего арктического прибрежного государства, при опоре на его береговую инфраструктуру, его технические средства связи, на его возможности реагирования на чрезвычайные ситуации, поиска и спасания людей и грузов, устранения последствий загрязнения морской среды и т. д. Это тем более значимо, если станут реальностью последние по времени прогнозы о предстоящем цикле глобального похолодания (после цикла потепления) на Земле.

Невозможно осуществлять проход по Северному Ледовитому океану из Азии в Европу или в обратном направлении, не пересекая при этом районы, находящиеся под суверенитетом или юрисдикцией какого-то из пяти арктических прибрежных государств. В этих районах, в том числе и в 200-мильных исключительных экономических зонах, необходимо соблюдать природоохранные стандарты *соответствующего арктического прибрежного государства*. А такие стандарты могут быть, по современному международному праву, *выше*, чем установленные международными природоохранными конвенциями или документами, принятыми компетентными международными организациями. То есть особое фактическое положение дел обуславливает *лидирующую роль арктических прибрежных государств* в уточнении правового режима морских районов Арктики.

Следует предупредить об ошибочности механического (вне общего международного права) применения Конвенции 1982 г. к регулированию всяких отношений арктических государств, в том числе с не участвующим в Конвенции 1982 г. государством, как это предлагается, например, в некоторых документах НАТО и Европейского союза. В базовом документе ЕС – «Европейский союз и Арктический регион» – акцент делается именно *на глобально-договорный уровень* праворегулирования отношений государств в Арктике, на *абсолютизацию применимости* к Арктическому региону *Конвенции 1982 г.* Согласно этому документу ЕС, в международно-правовых нормах об Арктике «основу составляют положения Конвенции

⁷ Московский журнал международного права (далее также – МЖМП), 2011. № 3, 4. 2012. №1.

⁸ Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Greenland, 27–29 May 2008. Фундаментальное юридическое значение этого пятистороннего документа будет ниже охарактеризовано. Некоторые авторы относят к прибрежным арктическим государствам еще и Исландию.

⁹ США стали арктическим государством из-за уступки Россией полуострова Аляска в 1867 г. – фактор, имеющий значение при оценке исторических правооснований в Арктике. См.: Oppenheim L. International Law. A Treatise. Ed. H. Lauterpacht. Sixth edition. London. New York. Toronto. 1947. Pp. 486–538.

ООН по морскому праву». При этом весьма упрощенно констатируется: «За пределами национальной юрисдикции в Северном Ледовитом океане находятся районы открытого моря и морского дна, и последние управляются международным органом по морскому дну». То есть ЕС даже не допускает, что пять арктических государств вправе разграничить между собой все районы дна мелководного, полузамкнутого Северного Ледовитого океана как их континентального шельфа на основе международного права (обычных норм; положений ст. 6 Конвенции о континентальном шельфе; ст. 83 Конвенции 1982 г.). В этом случае в Арктике не будет международного района морского дна.

Далее документ ЕС поучает арктические государства: «Никакая страна или группа стран не имеет суверенитета над Северным полюсом или над Северным Ледовитым океаном»¹⁰. Нацеленность ЕС на создание в Арктике со ссылкой на Конвенцию 1982 г. международного района морского дна (за счет шельфа России) развивается и на концептуальном уровне. В репрезентативной книге «Европейский союз и Арктика. Политика и действия» авторы книги пишут, ссылаясь на позицию Европарламента, о важности для ЕС предложить «меры по защите арктических вод, имея в виду международную квалификацию Арктики как охраняемого района (a protected area), подобно Антарктике, и его обозначение «природным резервом для мира и науки» (a natural reserve devoted to peace and science)»¹¹.

Правовая практика, прежде всего арктических государств, показала неодинаковые векторы решения вопроса о правовом положении высокоширотных арктических вод, находящихся за пределами национальной юрисдикции, в том числе и круглогодично спаянных льдами. Это обусловлено прежде всего тем, что начиная с 1997 г. для России, Норвегии, Дании (остров Гренландия) и Канады вступил в силу универсальный международный договор – Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. С одной стороны, Конвенция 1982 г. не предусмотрела для арктических вод каких-либо исключений. Соответственно, если исходить из ее применимости к водным районам и ледяным пространствам Северного Ледовитого океана, то за пределами 200-мильных исключительных экономических зон пяти арктических прибрежных государств находится район открытого моря. С другой стороны, как известно, арктические прибрежные государства на III Конференции по морскому праву «гасили» попытки специально рассматривать на ней вопрос об Арктике, тем более упоминания о ней в Конвенции 1982 г. В книге западных юристов-международников, вышедшей значительно позднее принятия Конвенции 1982 г., отмечено: «Подлинного регионального режима в Арктике не сложилось, несмотря на общие проблемы, стоящие перед арктическими государствами. Вместо этого морское право применялось к Полярному Северу посредством национальных подходов... То есть правительство каждого арктического государства рассматривает, принимает и осуществляет посредством национального законодательства такие юридические правила и нормы, которые, по его мнению, лучше всего служат его национальным интересам в его полярных морях... Таким образом, по мере возникновения и развития в XX в. принципов морского права они принимались и применялись каждым арктическим государством по-своему в его северных водах»¹².

В ходе настоящего научного симпозиума обозначен осторожный научный прогноз того, что практика арктических государств пойдет по пути развития эффективного регионального правового режима сохранения и защиты мор-

¹⁰ The European Union and the Arctic Region. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council.

¹¹ Airoidi A. The European Union and the Arctic. Policies and Actions. ANP 2008: 729. Nordic Council of Ministers. Copenhagen. 2008. P. 63.

¹² Rothwell D.R. and Joyner C.C. Op. cit. P. 1.

ской среды в Северном Ледовитом океане, в том числе и над районами континентального шельфа, поиска, спасания людей¹³, реагирования на чрезвычайные ситуации, включая разливы нефти, а также сохранения морских живых ресурсов и рационального управления ими. Еще раньше было отмечено «существенное усиление тенденции развития самого широкого регионального сотрудничества, терпеливый поиск взаимоприемлемых решений путем переговоров на основе норм международного права»¹⁴. Этот региональный подход обусловлен применимым *общим международным правом*, стержень которого составляют, как известно, *обычные нормы*.

Вместе с тем в части, не охватываемой этим специальным правовым режимом Арктического региона, будет, видимо, поддерживаться *универсальный* уровень договорно-правового регулирования, созданный прежде всего Конвенцией 1982 г. Несмотря на то, что США не является участником Конвенции 1982 г., многие его нормы о внутренних морских водах, территориальном море, исключительной экономической зоне представляют собой *также обычные нормы* современного международного права. Они уже реализованы арктическими государствами в Северном Ледовитом океане. Это, разумеется, не относится к правовому режиму *дна Северного Ледовитого океана*: как известно, официальная позиция США состоит в том, что Часть XI Конвенции 1982 г. (о Районе – международном районе морского дна, «общем наследии человечества») не является обычным международным правом; соответственно, не являются обычно-правовыми нормами и конвенционные положения о границе между Районом и континентальным шельфом прибрежного государства (критерии установления такой границы предусмотрены в ст. 76 Конвенции 1982 г.). Игнорировать эту правовую реальность невозможно. Поэтому в рамках *регионального согласования* арктическим государствам предстоит установить внешние границы арктического шельфа (*delineation*) и осуществить его делимитацию (*delimitation*) именно на основе *общего международного права*, а не сугубо на основе одной из договорных норм – упомянутой ст. 76. В этом смысле целесообразна *модернизация правовой позиции России*, по сравнению с той, которая была обозначена в 2001 г. в ходе неудачного «представления» соответствующих данных, согласно ст. 76 Конвенции 1982 г.

В сборнике научных материалов московского симпозиума, предлагаемом читателю Российским советом по международным делам, отражены в чем-то различающиеся, в чем-то совпадающие научные оценки современного правового режима охраны окружающей среды и сохранения морских биоресурсов в Северном Ледовитом океане. Высокая степень консенсуса ученых и специалистов обозначена, пожалуй, в главном: приоритетной, первоочередной ответственности арктических государств за сохранение арктических экосистем, недопустимости нерегулируемых, неподотчетных, неконтролируемых промыслов в Центрально-Арктическом районе, замкнутом 200-мильными исключительными экономическими зонами этих стран, желательности создания ими регионального механизма сохранения биоресурсов данного района, который был бы открыт для участия в нем неарктических государств.

А.Н. Вылегжанин,
доктор юридических наук, профессор,
вице-президент Российской Ассоциации морского права

¹³ Успешный пример – заключение арктическими государствами в 2011 г. Соглашения о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике.

¹⁴ Лавров С.В. Нуукская декларация: новый этап сотрудничества арктических государств // Арктика: экология и экономика. 2011. № 3. С. 4–5.

Ю.Н. Малеев,
доктор юридических наук, профессор,
кафедра международного права МГИМО (У) МИД России

Комплекс международных проблем освоения российской Арктики

Прежде всего, необходимо определиться – каково стратегическое направление освоения Арктики? Вариант, как представляется, следующий:

- 1) либо в Арктике (российской Арктике) ускоренными темпами добывают полезные ископаемые «нерегionalные государства» (т. е. не арктические), которые, «получив свое», исчезают и забывают про Арктику;
- 2) либо курс берется «на обживание» данного региона населением самих арктических стран¹⁵.

При первом варианте («нерегionalы» в Арктике) будет лидерство временщиков.

При втором варианте – целенаправленная государственная федеральная политика не просто по освоению минеральных ресурсов данного региона, но именно по его «обживанию». Близкий к завершению процесс разработки и принятия Закона об Арктической зоне Российской Федерации (это длится уже десять лет), судя по всему, и посвящен этой цели¹⁶.

Сегодня с экологической точки зрения Арктика является абсолютно непригодным регионом для серьезной деловой активности, а в ближайшем будущем – и для проживания.

Если отвлечься от частных случаев, то нынешнее экологическое состояние российской Арктики диктует проведение соответствующей федеральной (и любой иной) политики в данном регионе под императивом «*принуждение к экологической безопасности*». Кончились надежды на то, что различными подзаконными (да и законодательными актами общего порядка) можно испугать тех, кто давно и настойчиво превращает (и превратил) в опасную мусорную свалку Арктику, специфичность, уязвимость флоры и фауны которой давно известны. Это диктует необходимость принятия срочных и очень дорогостоящих мер, в том числе – на международном уровне, в интересах всего человечества, не просто по очистке Арктики, но и по поддержанию ее стабильной экологической безопасности¹⁷.

¹⁵ Гипотетически возможен, конечно, и третий вариант: вообще перестать думать об Арктике. Пусть все идет, как идет, а аборигены и далее сами справляются со своими трудностями, кипятя воду на огне в ржавых чайниках советского периода и передвигаясь на оленьих упряжках. Но этот вариант, судя по всему, можно позабыть, с тех пор, как в Арктике (в основном на континентальном шельфе) обнаружены громадные запасы нефти и газа.

¹⁶ Это с очевидностью вытекает из проекта концепции Федерального закона об Арктической зоне РФ, где северные территории отнесены к «самостоятельному объекту государственной политики». Подготовлен Советом по изучению производительных сил – СОПС – при Президиуме РАН по заказу Минрегиона России.

¹⁷ Повторю факторы, которые я называл в другой своей публикации: обезлесение и истощение промысловой фауны; варварская вырубка лесов; постоянные многочисленные пожары; резкое сокращение количества зверья, птицы и рыбы в результате браконьерства; уничтожение растительного покрова, в том числе – на оленьих пастбищах гусеничной техникой; загрязнение отходами (их утилизация, на практике – постоянный слив) нефтегазовой, горнодобывающей и металлургической промышленности на значительных пространствах и в огромном количестве. Особо опасные в указанном отношении районы (их выделено в российской Арктике 27:

От уровня экологической безопасности в Арктике зависит судьба и всех предварительных, обеспечительных мер соответствующей активности, прежде всего – экономической¹⁸.

Перечислю правовые и иные шаги, которые в этом плане представляются наиболее заметными в последнее время:

- 11–12 сентября 2007 г. в Петербурге состоялась Восьмая Международная конференция и выставка по освоению ресурсов нефти и газа российской Арктики и континентального шельфа. На данной конференции выступили многие видные представители российских и иностранных деловых кругов и государственных органов. Важен чисто прагматический подход участников конференции: как именно добывать ресурсы российского арктического шельфа.
- 18 сентября 2008 г. Президентом России утверждены *Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу*, где, кроме прочего, определены приоритеты и механизмы реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике, а также система мер стратегического планирования социально-экономического развития Арктической зоны РФ.
- С 26 по 29 октября 2011 г. в Салехарде прошел Международный Арктический форум «Устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты», организованный Правительством и Законодательным собранием Ямало-Ненецкого автономного округа.
- С целью создания центра промышленной экологии 6 июля 2011 г. состоялась встреча руководства Сибирского отделения РАН с делегацией Академии инженерных наук Китая. Итогом встречи стал пакет предложений Сибирского отделения РАН по научному и техническому сотрудничеству в создании совместного центра промышленной экологии.
- В 2011 г. «заработал» российско-китайский «экологический радиомост», во время которого было отмечено, что китайские специалисты уже давно изучают экологию и ресурсы Арктики, располагая для этого соответствующими возможностями. В этом плане были обозначены следующие факты и факторы:

- a) Намерение КНР раз в два года проводить экспедиции на ледоколах, продолжать наблюдения на своей научной станции.

11 – на суше, 16 – в морях и прибрежной зоне) получили наименование «импактные». Снятие с эксплуатации все большего числа атомных подводных лодок усложняет данную проблематику, порождая «экологические вопросы» к безопасному захоронению ядерного топлива и утилизации самих списанных лодок, реакторные отсеки которых и после разгрузки представляют большую опасность. (Сотни брошенных бочек, автомобилей, самолетов, тракторов и пр. воспринимаются в этом плане как «бытовые мелочи».) См.: Алексеевич Т. В Арктике ужасно, в Арктике опасно? // Красноярский рабочий. 2012. 23 авг. Арктику характеризуют даже так: «Сейчас Арктика – химическая свалка». – См.: Российская газета. 2012. 6 авг. Происходит, кроме прочего, процесс ухудшения атмосферы Арктики стойкими органическими загрязнителями (СОЗ), которые многие годы были «заперты» в арктических льдах, а сейчас возвращаются из-за потепления в регионе и общего изменения климата. См. Nature Climate Change. 27.07.2011. «Грязная дюжина» СОЗ – наиболее опасные органические соединения, производство и оборот которых регламентируются Стокгольмской конвенцией, вступившей в силу в 2004 г. Россия ратифицировала конвенцию в июне 2011 г. СОЗ не разлагаются в природных условиях и, попадая в атмосферу, переносятся на значительные расстояния. Особая опасность СОЗ в Арктике подчеркивается в докладе «Изменение климата и СОЗ: прогноз последствий», который выпустили в 2011 г. эксперты Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Программы арктического мониторинга и оценки (АМАП).

¹⁸ Основные направления такой работы здесь: обустройство нефтегазовых месторождений, объектов инфраструктуры, прежде всего портов, дорог, мостов. При укреплении военной составляющей России в данном регионе.

- б) Стремление китайских специалистов на «одном из арктических островов, покрытых мощным ледовым панцирем», пробурить скважину, чтобы изучить состояние льда и процесс его изменения.
 - в) Заинтересованность Китая в углеводородных запасах Арктики и его намерение участвовать в их освоении.
 - г) Арктике не избежать активного освоения. Но нужно понять, как выдержит Арктический регион промышленное освоение. Если будет развиваться транспорт, будут добываться полезные ископаемые, неизбежно загрязнение экологии. В Арктике нельзя строить крупные города, потому что уровень технологий, в частности по переработке отходов жизнедеятельности, не позволяет снизить нагрузку на окружающую территорию.
 - д) Должна быть усовершенствована международная охрана природы Арктики.
- В феврале 2012 г. президент В.В. Путин сообщил о необходимости расширить доступ нефтегазовых компаний к разработке северных месторождений. Согласно действующему законодательству РФ, разработчиками шельфа могут быть только госкомпании, уже имеющие опыт освоения соответствующих месторождений. Но было объявлено, что перечень компаний, претендующих на разработку ресурсов арктического шельфа, может быть расширен.
 - В июле 2012 г. в России стартовал первый «экологический десант» для очистки Арктики от опасного мусора. Организаторы проекта – Русское географическое общество, Министерство природных ресурсов и экологии РФ, научно-производственное предприятие «Севморгео», Полярный фонд.
 - 2–5 сентября 2012 г. в г. Циндао (Китай) проведен первый российско-китайский форум по проблемам Арктики. Участвовавший в нем автор настоящей работы выступил с докладом, отдельные предложения которого, дополнительно к вышесказанному, могут представлять интерес:
- а) В РФ «на выходе» остается рекомендованный Правительством РФ органам исполнительной власти к использованию в практической деятельности «Национальный план действий по охране окружающей среды РФ» (НПДООС). В НПДООС отмечается, что, кроме прочего, существенный «вклад» в загрязнение морей российской Арктики (морскими течениями, речным стоком и воздушными потоками) вносят источники, находящиеся *за пределами РФ*: предприятия по переработке ядерного топлива в Европе (прежде всего Селлафилд в Англии), промышленные предприятия Северной Америки, Западной и Центральной Европы, Центральной и Юго-Восточной Азии.
 - б) В НПДООС включен «Национальный план действий – Арктика» («НПД – Арктика»), содержащий раздел 5 «Участие РФ в международных программах по защите арктических морей от антропогенного загрязнения».
 - в) Если экологическая ситуация в Арктике действительно на грани катастрофы, то уже не имеет значения, какие объекты (государственные, в том числе – военные, или гражданские, в том числе – частные, усугубляют ее до взрывоопасного состояния. Вполне возможно, что Арктика явилась тем первым экологическим полигоном, в котором все государства крайне заинтересованы действовать совместно, обладая правом принуждать к соблюдению экологической безопасности.
 - г) Все заинтересованные перевозчики получают равный доступ к Севморпути в разрешительном порядке. Это является реализацией ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации в части государственного регулирования торгового мореплавания в акватории Северного морского пути», который подписал Президент России В.В. Путин 28 июля 2012 г. Сохраняя титул «СМП – исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация в Арктике», закон вводит новое понятие – «акватория СМП» – и устанавливает конкретные границы этой акватории.

- д) Закон предусматривает создание (фактически воссоздание) Администрации СМП (АСМП) в форме федерального казенного учреждения, на которое возлагаются функции по обеспечению безопасности мореплавания, предотвращению и сохранению морской среды от загрязнения при плавании по акватории СМП. На АСМП возложены обязанности по выдаче разрешений на плавание судов по СМП, предоставление навигационной, гидрометеорологической информации, организация системы радиосвязи и т. п. Обязательно соответствие судна требованиям по конструкции, оборудованию и снабжению судов. Не допускается плавание судов, не имеющих на борту свидетельства о страховании или ином финансовом обеспечении гражданской ответственности судовладельца за ущерб от загрязнений морской среды.
- е) Закон возлагает на *собственника судна обязанности по подъему и уничтожению имущества, затонувшего во внутренних морских водах и территориальном море РФ*. В отношении судов, в том числе и иностранных, осуществляющих плавание по СМП, распространены требования Кодекса торгового мореплавания РФ, касающиеся страхования рисков, возникающих при плавании судов в ледовых условиях.
- ж) Третьи страны могут участвовать в разведке и разработке полезных ископаемых в этом регионе лишь с разрешения прибрежных государств и при условии соблюдения введенного ими режима по предотвращению загрязнения Арктики.

Подытоживая экологическую тему, необходимо напомнить, что в 1991 г. восемь арктических стран – Канада, Дания (включая Гренландию и Фарерские острова), Финляндия, Исландия, Норвегия, Российская Федерация, Швеция и США – приняли Стратегию по защите окружающей среды Арктики (АЕПС). В 1996 г. на базе данной Стратегии создан Арктический совет, который оказался не в состоянии принять на себя всю полноту ответственности за состояние экологии Арктики, оставив вне своего ведения многосторонние и двусторонние связи арктических государств, в которых решаются и вопросы арктической экологии.

США также уделяют повышенное внимание проблемам Арктики. Так, с 27 по 30 октября 2003 г. американское Бюро полярных программ Национального научного фонда (ННФ) при поддержке со стороны НАСА, Национальной администрации по океану и атмосфере (НАОА) и Международного комитета по арктическим научным исследованиям (МКАНИ) организовало в Сиэтле встречу 400 ученых по программе «Исследование экологических изменений в Арктике» (ИЭИА)¹⁹.

15 марта 2004 г. Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Европейское агентство по окружающей среде (ЕАОС) выпускают пресс-релиз, по поводу их совместного (очередного) Доклада под названием «Окружающая среда Арктики: европейские перспективы»²⁰, который журналисты окрестили «манифестом паники».

С тех пор оснований для паники стало еще больше.

¹⁹ Экономика. 2003. 30 окт.

²⁰ См. [Электронный ресурс]. – URL: http://reports.eea.eu.int/environmental_issue_report_2004_3/en

Пока же предпринимаются и позитивные шаги по сотрудничеству в Арктике. Так, 14 мая 2011 г. на уровне глав МИД восьми стран (правительств Дании, Исландии, Канады, Норвегии, России, США, Финляндии, Швеции) подписано «Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике».

Несмотря на то, что данный документ вызывает неоднозначное толкование и проблемы с применением, он полезен. Отметим лишь отдельные российские шаги, способствующие исполнению данного документа:

- Универсальный атомный ледокол и дизель-электрические ледоколы нового поколения будут многофункциональные, способные выполнять не только работы по проводке судов, но также работы по спасанию людей и судов и ликвидации аварийных разливов нефти на море.
- В Карском море на острове Олений в 2003 г. введена в эксплуатацию первая в мире Арктическая контрольно-корректирующая станция глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС/GPS. В 2009 г. в Арктике развернуты еще 2 такие станции на мысе Стерлигова и в устье реки Индигирка, а в 2010 г. аналогичные станции созданы на островах Столбовой, Андрея и Каменка. До 2020 г. планируется развертывание сети контрольно-корректирующих станций ГЛОНАСС/GPS вдоль всех традиционных трасс Северного морского пути.

Все эти программы ориентированы на формирование единой поисково-спасательной системы в Арктике. Пока что – российской. Но, судя по всему, в ближайшем будущем это будет всеарктическая система, которая, видимо, становится частью сотрудничества по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в рамках ООН, Глобальной платформы по уменьшению опасности бедствий (ГПУОБ).

Собственно, до тех пор, пока в Арктике не будут обеспечены экологическая безопасность и связанные с нею в значительной мере, в силу особых арктических условий, вопросы поиска и спасания, любая деятельность в Арктике будет сопряжена со значительными трудностями, с риском. В настоящее время это более всего относится к добыче нефти и газа на российской части континентального шельфа Арктики, на что настроились многие иностранные компании.

Ситуация в этом плане неоднозначная, но решаемая. Если отвлечься от частных случаев, то она упирается в привлечение значительного объема инвестиций, как в освоение ресурсов, так и в «обустройство Севера».

Соответствующий процесс будет сопровождаться разговорами о необходимости изменить международно-правовой режим Арктики в пользу заключения Договора об Арктике по аналогии с Договором об Антарктике 1959 г. Это придает некоторую нервозность всей этой ситуации. Но арктические государства уверенно исходят из того, что данный регион не может иметь аналогов в других регионах земного шара в силу исторически сложившегося здесь специального международно-правового режима, известного специалистам под наименованием «секторальный принцип». А поскольку в соответствии с этим принципом острова к северу от побережья приполярных государств являются частью их территории, то и на континентальном шельфе, если он является естественным продолжением материковой окраины приполярного государства, такое государство обладает суверенными правами на разведку и разработку ресурсов шельфа в определенных пределах. Таково условие и Конвенции о континентальном шельфе 1958 г. и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. И Россия, в соответствии с данным условием и исторически сложившимся режимом, правомерно владеет своим арктическим шельфом вплоть до Северного полюса в рамках российского (прежде – советского) сектора, объявленного еще в 1926 г.

Причем достижение такого объема энергозапасов станет возможно за счет разведки и освоения Северного шельфа в Карском, Баренцевом и Охотском морях (заместитель министра природных ресурсов РФ А.И. Варламов). «Газпром» планирует в 2013–2015 гг. начать разработку в Обско-газовом районе Карского моря. «Объединенная промышленная корпорация» (ОПК) представила проект создания компакт-верфи мирового класса для строительства судов водоизмещением до 300 000 тонн, предназначенных для освоения арктического шельфа (соинвестор проекта — Внешторгбанк, официальный спонсор — ОПК). Идет рабочий процесс с выделением огромных средств.

Вообще говоря, информации по данной проблематике исключительно много: экономической, экологической, политической, геолого-разведывательной, военной и другой. Но заинтересованные государства еще испытывают определенное недоверие друг к другу и проявляют осторожность в изложении своей настоящей позиции по арктической проблематике на различных международных форумах. Автор данной статьи почувствовал это на упомянутом выше первом китайско-российском арктическом форуме. Российские участники задали на Форуме китайским коллегам ряд вопросов, подготовленных после тщательного изучения по различным источникам характера китайских инициатив и разработок последних лет, относящихся к арктической проблематике. Не скрою, почти все вопросы содержали в себе «элемент каверзости».

На вопросы о цели соответствующей подготовки и активности Китая в арктической проблематике представители Китая отвечали: «В интересах науки». Но ознакомьтесь с вопросами (в принципе в большинстве из них уже скрыт ответ), чтобы понять, где тут наука, а где практика.

Вопросы российских участников китайским партнерам

1. Международно-правовые вопросы

- В отношении Арктики сложился еще в период сотрудничества между СССР и КНР специальный международно-правовой режим, известный под названием «секторальный». Какова сегодня позиция КНР в отношении его?
- Военные могут оказать существенную помощь в мирном освоении Арктики, особенно в вопросах поиска и спасания. Как добиться этого на международно-правовой основе?

2. Международное сотрудничество

- Каким видят будущее Арктики в Китае? По мнению китайских специалистов, какие проблемы в Арктике следует решать в первую очередь?
- Какое значение имеют Договоры КНР с Норвегией по освоению Арктики? Что делает КНР на Шпицбергене? Есть ли у Китая трудности по этому вопросу во взаимоотношениях с Норвегией?
- Каковы планы сотрудничества Китая с Исландией?
- Какова концепция китайского взаимодействия с Арктическим советом? Не совсем понятно, почему Китай добивается получения статуса в Арктическом совете? Каковы намерения и план действий Китая в Арктике?
- Считает ли Китай «Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике», подписанное 14 мая 2011 г. на уровне глав МИД арктических государств, как частичный и начальный этап в исправлении ситуации? Какими видятся дальнейшие шаги в этом направлении?

- Какие инициативы по международному сотрудничеству в Арктике можно ожидать от китайской стороны (официальные органы, университетское и научное сообщество, бизнес-структуры и некоммерческие объединения)?

3. Природоохранное сотрудничество

- Почему КНР не участвует в Киотском протоколе, но активно выступает за экологическую безопасность в Арктике?
- Каковы должны быть адекватные международно-правовые и совместные (двусторонние, коллективные) практические превентивные и ответные меры на климатические изменения (потепление) в Арктике?
- Каковы, по мнению КНР, должны быть международные меры расчистки Арктики и превентивного недопущения ее дальнейшего загрязнения?
- Намерен ли Китай сотрудничать с Россией в обеспечении безопасного плавания по СМП?

4. Научные исследования

- Есть ли стратегия исследования и освоения Арктики у КНР?
- В чем задачи 5-й арктической экспедиции КНР (начало – июль 2012 г.) и еще двух в 2016 г.?
- Где и на каких правовых основаниях КНР намерена проводить подводные и подледные исследования с дистанционным управлением на глубине 100 м?
- Какова система подготовки китайских специалистов, работающих на экспедициях по Северу и Арктике (планы курсов в университетах, темы курсовых студентов и диссертаций. Фамилии профессоров-преподавателей, доцентов, университеты их базирования и др.)? Есть ли в Китае люди, которые внесли существенный вклад в изучение Арктики? Где можно прочитать их научные труды на английском и китайском языках?
- Каково техническое оснащение китайских полярных исследований – ледокол, метеостанции, спутниковое сопровождение и др.? В каких направлениях и с какими полярными странами Китай сотрудничает в этой области?
- Какие международные конференции по Арктике и Северу проводились в последние пять лет и кто из китайских специалистов принимал в них участие? Какие научные мероприятия по Северу и Арктике проведены Китаем в последние пять лет?
- Какие направления арктических исследований интересуют Китай?

5. Технологии и инвестиции

- Для каких целей Китай строит ледоколы? Вывозить ресурсы, развивать туризм, обслуживать компании, работающие в Арктике?
- Как видится китайской стороне зависимость такой добычи от адекватного освоения альтернативных (возобновляемых) источников энергии?
- Перспективы и условия достаточных инвестиционных вложений в освоение Арктики?
- Масштаб китайских инвестиций в полярные страны в последние пять лет (прежде всего в Исландию, также северные провинции Канады, Финляндию, Швецию, Норвегию, Аляску, Гренландию, Фарерские острова)?
- Основные финансовые ресурсы (фонды, гранты, бюджеты провинций и центральный), которые финансируют, потенциально могут финансировать международные полярные исследования социального и естественного направления (отдельно)?
- В РАНХиГС есть специальная программа подготовки управленческих кадров для Арктики, которая сотрудничает с арктическими странами (стажировки, изучение арктических стратегий арктических стран, их специализация, развитие сотрудничества в Арктике, проведение конференций

по проблемам Арктики, ознакомление с системами управления развитием арктических территорий, с развитием оленеводства и т. п.). Пригласить на обучение?

- Знают ли в Китае об инновационных переработках продукции оленеводства и их свойствах?
- Как Китай оценивает перспективу сотрудничества с российскими компаниями в области арктических технологий?

6. Северный морской путь

- Каким видится Китаю его инвестиционное участие в проектах по обустройству Северного морского пути? Созданию маяков в высокоширотных районах Арктической зоны Российской Федерации?
- Свидетельствует ли это о том, что КНР интенсифицирует свое экономическое участие в освоении транспортного потенциала Арктики? По каким маршрутам будут ходить в Арктике суда КНР?
- Собираются ли китайские компании участвовать в освоении СМП? Если да, то какие именно и когда? Перечислите, пожалуйста, вызовы, которые удерживают китайские судоходные компании от использования СМП?
- Какой видится Китаю в связи с этим дальнейшая роль российской Администрации Северного морского пути?

7. Механизмы регулирования

- Какие государственные органы управления в Китае занимаются вопросами Арктики? Каковы, на ваш взгляд, перспективы участия России и КНР «в одной команде» в арктической игре?
- Каковы планы сотрудничества Китая с Россией в Арктической зоне Российской Федерации?
- Какие конкретно нефтегазовые проекты на российском шельфе интересуют китайскую сторону?
- Только ли госкомпании должны участвовать в освоении ресурсов (континентального шельфа) Арктики? Есть ли в КНР частные или государственные компании, готовые принять риски инвестиций в такое освоение?
- Каковы перспективы развития арктической инфраструктуры? Каковы, на ваш взгляд, перспективы ускоренного развития в общих интересах полярной авиации, без которой эффективная хозяйственная деятельность в Арктике невозможна?
- Работают ли китайские бизнес-компании в Арктике? Как они между собой взаимосвязаны? Как учитываются региональные особенности северных провинций при управлении социальным и экономическим развитием Китая?
- Какова система подготовки китайских специалистов по выживанию в арктических условиях?

Как представляется, ознакомление с этими вопросами само по себе интересно читателю. И пусть он, читатель, обратит внимание на характер вопросов, поставленных, в свою очередь, китайской стороной перед российской делегацией на указанном форуме:

1. «Мы хотели бы убедиться в том, что российские государственные учреждения и ведомства, ответственные за арктические проблемы, организации и научно-исследовательские институты, занимающиеся вопросами Арктики, участвуют в выработке процесса принятия решений по Арктике.
Наша цель состоит в том, чтобы понять, с какими российскими организациями должны связаться китайские ведомства в будущем. Мы надеемся на то, что один из участников мог бы выступить об этом на встрече.

2. Как формируется представление о китайском интересе к Арктике Российским правительством? Надо признаться в том, что некоторые российские чиновники и ученые с подозрением относятся к китайскому вниманию в арктических делах и к присутствию в Арктике. В чем их беспокойство и озабоченность?
3. Каковы общие интересы и разногласия между Россией и Китаем в Арктике? Какие интересы оспариваются обеими сторонами?
4. Китайские исследователи хотели бы лучше понять механизмы регулирования прохода судов по Северному морскому пути, опубликованные российским правительством. Хотели бы узнать главное в процедуре подачи заявки для прохода через Северный морской путь. Если китайское научно-исследовательское судно пожелает провести научную экспедицию в Российской экономической зоне, то как они должны оформить заявку? Каков процесс подачи заявки?
5. Мы хотели бы знать стратегию развития арктической политики Российской Федерации на федеральном и местном уровнях и меры, принятые для их реализации.
6. Как определяется в российском законодательстве понятие «ледокол»? Как российскими учеными трактуется юридическая принадлежность научно-исследовательского ледокола «Снежный дракон», используемого Китайской государственной администрацией по океанологии? Может ли считаться это судно «частным»? Как оценивает Российская академия наук с юридической точки зрения прохождение китайского научно-исследовательского ледокола «Снежный дракон» через Северный морской путь этим летом?
7. Есть ряд проектов сотрудничества между Россией и Китаем в арктическом исследовании, но они не касаются стратегического партнерства между Китаем и Россией на глобальном уровне. Мы надеемся на развитие научного сотрудничества по полярным исследованиям и их включение в стратегическое партнерство между Китаем и Россией. В какой сфере мы можем сотрудничать в Арктике?»

Общая оценка данного материала предварительно выглядит следующим образом

Основной интерес Китая в Арктике в 2012 г. (не исключая военно-стратегические аспекты) состоит в том, чтобы:

1. Активно участвовать в исследовании, в самостоятельной (или совместно с Россией) добыче углеводородов арктического шельфа, а также их (или их части) самостоятельного освоения.
2. Совершать транзитные (регулярные и чартерные) морские перевозки по Северному морскому пути от Берингова пролива до Мурманска (и далее).
3. В случае добычи арктических полезных ископаемых транспортировать их из арктических портов или аэропортов (аэродромов) России в соответствующие пункты (в основном Китая) для хозяйственного освоения.

Китай, судя по всему, принимает решение сыграть «совместную игру» с Россией, Арктическая территория которой – самая протяженная, самая выгодная для освоения.

Вопросы, которые заранее поставила китайская сторона перед российской стороной, носят политико-правовой характер.

В целом китайская сторона проявила очевидную заинтересованность в продолжении работы Форума, в связи с чем предложила провести его второе заседание в Шанхае осенью 2013 г.

Устойчивое развитие и охрана окружающей среды Арктики (международно-правовые аспекты)

Интерес к экологическим проблемам Арктики высок. Здесь открываются исключительные перспективы освоения энергетических ресурсов, хотя Арктика характеризуется суровым климатом с экстремальными колебаниями освещенности и температуры, коротким летом и снежной ледовой зимой, обширными территориями вечной мерзлоты. Заинтересованность государств в сотрудничестве по предотвращению нанесения ущерба арктическим экосистемам усиливает тот факт, что взаимодействие между океаном (льдом) и атмосферой в Арктике играет огромную роль в формировании погодно-климатических условий во всем Северном полушарии. Негативные экологические изменения в этом регионе планеты могут иметь глобальные последствия; например, таяние арктических льдов под воздействием парникового эффекта способно вызвать повышение уровня всего Мирового океана²¹. Для устойчивого развития России необходимо учитывать потенциал Арктики как стратегический резерв будущего развития.

Международная комиссия по окружающей среде и развитию определяет устойчивое развитие как развитие, при котором проблемы сегодняшнего дня решаются без нанесения ущерба интересам будущих поколений. Так же применяется термин «устойчивое использование» по отношению к использованию возобновляемых ресурсов. Он означает использование в таком объеме, при котором сохраняется запас для самовосстановления. Результатом устойчивого использования является устойчивая экономика, которая не разрушает основные природные ресурсы, а развивается путем приспособления к окружающей среде, использует новейшие научные и технические достижения²². Устойчивое развитие предполагает широкий круг мер, направленных на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов: охрану атмосферы, сохранение биоразнообразия, охрану и рациональное использование водных ресурсов, экологически безопасное использование биотехнологий, повышение безопасности использования токсичных химических веществ, решение проблемы отходов²³.

В будущем роль Севера для России будет возрастать, что обусловлено не только усиливающейся потребностью в сырьевых ресурсах, но и транзитно-транспортным потенциалом. Северные регионы обладают непосредственным выходом как в западную, так и в тихоокеанскую сферы мирового рынка. Для транспорта исключительную роль играет Северный морской путь. Через Северный полюс проходят самые короткие воздушные маршруты между Северной Америкой, Европой и странами АТР²⁴.

²¹ Перелет Р.А., Кукушкина А.В., Травников М.А. Проблемы обеспечения экологической безопасности и управляемости в Арктике (экономико-правовые аспекты) // Рос. ежегодник междунар. права. СПб., 2000. – С.159.

²² См.: «Устойчивое развитие», «Устойчивое использование». – Комплексное управление прибрежными зонами. Правовой глоссарий / под ред. А.Н. Вылегжанина. – Рига, 2005. – С. 112; Встреча на высшем уровне «Планета Земля». Программа действий. Повестка дня на XXI в. и другие документы конференции и документы конференции в Рио-де-Жанейро. Публикация Центра «За наше общее будущее». С. 1.

²³ Кукушкина А.В. Концепция устойчивого развития (экологический, экономический и социальный аспекты) // Моск. журнал междунар. права. 2002. № 1. С. 54.

²⁴ Кукушкина А.В., Шишкин В.Н. Арктика: охрана окружающей среды при добыче углеводородов (Международно-правовые аспекты). М., 2010. С. 6.

Климат в Арктике меняется наиболее быстро, примерно в 2 раза быстрее, чем в среднем по планете. За последние несколько десятилетий рост температуры в различных частях Арктики составил от 0,7 до 4 °С. Если в целом по планете температура приземного слоя воздуха увеличилась на 0,7-0,8 °С, то в Арктике подъем температуры – в 2 раза больше.

За последние 30 лет снежный покров сократился. Происходит быстрое сокращение общей площади арктических льдов – с 7,5 млн кв. км в конце 1970-х гг. до 5,5 млн кв. км в 2005 г. При этом практически синхронно сокращается как общая площадь льдов, так и ледовое покрытие сибирских морей (Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское). Ледовый покров сибирских морей в 2005 г. уменьшился до 200 тыс. кв. км, в то время как в «теплое время» середины XX в. он никогда не был меньше 500 тыс. кв. км. Еще более показательным свидетельством потерь ледового покрова является сокращение толщины льдов, в частности площади паковых (многолетних) льдов. За последние годы «старые» льды сократились в несколько раз.

Чем угрожает таяние и даже просто повышение температуры мерзлоты? Прежде всего увеличивается риск возникновения опасных криогенных явлений, таких как солифлюкция, термокарст и просадка грунта. Деградация мерзлоты представляет опасность для расположенных в районах Крайнего Севера сооружений (дорог, нефте- и газопроводов, резервуаров, площадок нефтегазовых объектов, зданий и др.). На севере России сосредоточено более 30 % разведанных запасов нефти, около 60 % природного газа, создана обширная инфраструктура, обслуживающая нужды добывающей промышленности. Многие сооружения построены на свайных фундаментах и рассчитаны на эксплуатацию в определенных температурных условиях. Помимо действия климата на мерзлоту, в последнее десятилетие отмечено усиление разрушения берегов арктических морей за счет повышения летних температур и усиления морских волн.

Таяние морских льдов изменит возможность навигации по арктическим морям. К концу XXI в. продолжительность навигации через «узкое место» – пролив Вилькицкого – может увеличиться до 120 дней (сейчас она составляет 20–30 дней). У многих неарктических стран, в частности Китая, Германии, Японии и ряда других, Арктика и ее богатейшие природные ресурсы давно вызывают повышенный интерес.

30 января 2008 г. было проведено заседание Совета Безопасности Российской Федерации по вопросу обеспечения экологической безопасности России, где президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что необходимо создать действенную систему экологической безопасности в стране, такую, которая эффективно справлялась бы с имеющимися техногенными и антропогенными факторами загрязнения и при этом результативно отвечала бы на возникающие новые вызовы в этой сфере²⁵. Под экологической безопасностью понимается сложная взаимосвязанная и взаимозависимая система международных экологических норм, направленных на обеспечение безопасности всех жизненно важных для человечества экологических компонентов планеты, а также сохранение и поддержание существующего естественного природного баланса между ними²⁶.

Отечественными учеными отмечается, что с общей тенденцией к экологизации международного правосознания все больше оценивается биосферная роль Арктики, в том числе в формировании климата Земли, поддержании экологического равновесия²⁷. Согласно Основам государственной полити-

²⁵ Заседание Совета Безопасности по вопросу обеспечения экологической безопасности России. 30 января 2008 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://kremlin.ru/>

²⁶ Кукушкина А.В. Экологическая безопасность, разоружение и военная деятельность государств (международно-правовые аспекты). М., 2008. С. 14.

²⁷ Международно-правовые основы недропользования / отв. ред. А.Н. Вылегжанин. – М., 2007. – С. 116.

ки Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу²⁸, утвержденным в 2008 г., одними из главных направлений в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации являются сохранение и рациональное использование морских минеральных и живых ресурсов, предотвращение загрязнения морской среды, а также охрана морской среды и ее недр²⁹.

При проведении такой деятельности необходимо учитывать принципы международного права окружающей среды, в том числе:³⁰

- принцип предосторожного подхода: с целью защиты окружающей среды государствами в соответствии с их возможностями должен широко применяться «предосторожный подход», т. е. там, где существует угроза нанесения серьезного и непоправимого ущерба, отсутствие полной научной неопределенности не должно быть причиной откладывания принятия мер по предупреждению деградации окружающей среды из-за их высокой стоимости;³¹
- принцип «загрязняющий платит»: правительства должны предпринимать усилия для того, чтобы способствовать интернационализации издержек, связанных с охраной окружающей среды, и применению экономических рычагов, принимая в расчет подход, согласно которому загрязняющий должен в принципе нести затраты, равные цене загрязнения окружающей среды, учитывая при этом общественные интересы и не искажая процесса международной торговли и капиталовложений;
- принцип рационального развития, включающий в себя в том числе охрану биологического разнообразия;
- обязанность не переносить прямо или косвенно, вредное воздействие или опасность вредного воздействия из одной области морской среды в другую или трансформировать один вид загрязнения в другой;
- В настоящее время действует ряд международно-правовых документов, касающихся добычи нефти и газа в море, в том числе Конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения моря нефтью 1969 г., Международная конвенция по созданию международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью 1971 г., и т. д. Работы по добыче нефти и газа в Арктике должны проводиться в соответствии с действующим международным правом³². Из-за разрушения ледников усилится опасность столкновения с айсбергами. Еще более сильный негативный эффект может дать большая подвижность полей паковых льдов. Ледовые массивы площадью в десятки квадратных километров могут отрываться от сплошного массива льдов, покрывающих Центрально-Арктический район, и дрейфовать отдельно.

²⁸ Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу.

²⁹ Титков П.Ф. Морской надзор в Дальневосточном федеральном округе: состояние и проблемы // Совет Федерации. Комис. по национ. морской политике. Материалы совещ. в Администрации Приморского края 20 окт. 2006 г. // Реализация национ. морской политики Рос. Федерации в Дальневосточном регионе. Информ. бюллетень. 2006. № 8. Том 1. – М. – С. 133.

³⁰ Кукушкина А.В., Шишкин В.Н. Указ. соч. С. 29.

³¹ На саммите тысячелетия отмечалось, что: «В основу охраны и рационального использования всех живых организмов и природных ресурсов должна быть положена осмотрительность в соответствии с постулатами устойчивого развития. Только таким образом можно сохранить те огромные богатства, которые дарованы нам природой. Нынешние неустойчивые модели производства и потребления должны быть изменены в интересах нашего будущего благосостояния и благополучия наших потомков». – Организация Объединенных Наций. Декларация тысячелетия. Нью-Йорк, 6–8 сент. 2000 г. Издание ООН. С. 5.

³² Кукушкина А.В., Шишкин В.Н. Указ. соч. С. 20.

В 1989 г. Финляндия выступила с инициативой, в которой отмечалось, что на данный момент нет многостороннего международного органа, способного контролировать действия человека, которые оказывают неблагоприятное влияние на окружающую среду Арктики, людей, живущих здесь, и природные ресурсы. После двухлетней подготовки в 1991 г. в Рованиеми состоялась Первая Арктическая конференция министров, где была принята Стратегия защиты окружающей среды Арктики. Арктическая Стратегия защиты окружающей среды позднее была преобразована в Арктический совет. По инициативе Норвегии в 1993 г. в г. Киркинес был создан Совет Баренцева/Евроарктического региона. В его состав входят семь членов: Финляндия, Дания, Исландия, Норвегия, Швеция, Российская Федерация и Комиссия Европейского союза.

Наиболее серьезные угрозы морской среде Арктики несут стойкие органические загрязнители (СОЗ), а также разработка месторождений нефти и транспортировка нефтепродуктов. Учитывая, что СОЗ представляют собой все возрастающую угрозу здоровью человека и окружающей среде, в 2001 г. была принята Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях³³. Конвенция отмечает, что арктические экосистемы и коренные общины находятся в особой опасности в результате биоусиления воздействия стойких органических загрязнителей, а также, что заражение используемых ими традиционных пищевых продуктов является вопросом охраны здоровья населения.

Для определения экологического воздействия работ по разведке и разработке морских нефтяных и газовых месторождений, транспортировке нефти и газа и развитию инфраструктуры должны использоваться процедуры предварительной оценки воздействия на окружающую среду и оценки воздействия на окружающую среду. В 1991 г. в Эспо (Финляндия) была принята Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте³⁴. Нефтяные и газовые работы сопровождаются значительными выбросами газов в атмосферу при выработке электроэнергии, сжигании излишков газа, испытании скважин, утечке летучих компонентов нефтепродуктов, работах по снабжению и челночной перевозке. Выбросы в атмосферу загрязняющих веществ оказывают влияние на климат. Они могут привести к повышению кислотности окружающих земель и способствовать выделению в атмосферу опасных веществ.

В современной России, согласно концепции устойчивого развития осуществляется поиск эффективного механизма адекватной оценки экологической ситуации, экологического регламентирования хозяйственной деятельности и прогнозирования последствий ее реализации. Таким механизмом является законодательно закрепленное требование экологической безопасности, а важнейшим элементом экологической безопасности – процедура оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). В своем выступлении министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров на конференции пяти прибрежных арктических государств (Илулиссат, Гренландия, 28 мая 2008 г.) отметил, что климат на планете меняется. Едва ли еще где-то в мире последствия глобального потепления проявляются столь же существенно, как в Арктике. Отсюда – встающая перед всеми арктическими государствами задача – наращивать предпринимаемые на национальном уровне усилия, еще активнее сотрудничать друг с другом в природоохранной, экономической и социальной областях. А те из них, которые имеют выход к Северному Ледовитому океану, наряду с этим несут особую

³³ Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях. Текст и Приложения. Издание ООН. Женева, 2001.

³⁴ Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. // Конвенции по окружающей среде. Разработаны под эгидой ЕЭК ООН. Издание ООН. – Нью-Йорк, 1992. – С. 99–122.

ответственность за защиту от загрязнения его акватории и побережья, обеспечение устойчивого развития в регионе³⁵.

В 1979 г. была принята Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния³⁶. В 1985 г. к Конвенции был принят Протокол о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков³⁷. А в 1988 г. в Софии был принят Протокол об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков³⁸. В 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде и развитию была принята рамочная конвенция ООН по изменению климата (РКИК)³⁹. В конвенции отмечается, что в результате человеческой деятельности произошло существенное увеличение концентрации парниковых газов в атмосфере, что это усиливает естественный парниковый эффект и что это приведет к дополнительному потеплению поверхности и атмосферы Земли и может оказать неблагоприятное воздействие на природные экосистемы и человечество.

В 1997 г. на 5-й конференции сторон был принят Киотский протокол к РКИК⁴⁰. Периодом демонстрации обязательств по Протоколу является период с 2008 по 2012 г. Согласно ст. 3, страны приняли на себя обязательство по сокращению выбросов парниковых газов (диоксида углерода, метана, закиси азота, гидрофторуглеродов, перфторуглеродов и фторида серы) на 5,2 %. Для Российской Федерации установлено обязательство не превышать уровень выбросов 1990 г.

Изменение климата нельзя остановить немедленно. В ближайшие десятилетия помощь будет нужна и людям, и экосистемам. Данные научных наблюдений, свидетельства местных жителей, информация о нынешнем и будущем ущербе от изменения климата должны быть в четкой и ясной форме доведены до лидеров крупнейших стран и лиц, ведущих переговоры о новом документе, который должен прийти на смену Киотскому протоколу о сокращении выбросов парниковых газов 1997 г. к Рамочной конвенции об изменении климата 1992 г.

В целом в среднесрочной перспективе реализация государственной политики Российской Федерации в Арктике позволит России сохранить роль ведущей арктической державы. В дальнейшем необходимо осуществить комплексное наращивание конкурентных преимуществ в Арктической зоне Российской Федерации, упрочить природоохранную безопасность, мир и стабильность в Арктическом регионе.

³⁵ Тезисы выступления С.В. Лаврова на конференции пяти прибрежных арктических государств (Илулиссат, Гренландия, 28 мая 2008 г.).

³⁶ Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. // Конвенции по окружающей среде. Разработаны под эгидой ЕЭК ООН. Издание ООН. – Нью-Йорк, 1992. – С. 1–10.

³⁷ Протокол 1985 г. о сокращении выбросов серы или их трансграничных потоков, по меньшей мере, на 30 % к Конвенции 1979 г. о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния // Конвенции по окружающей среде. Разработаны под эгидой ЕЭК ООН. Издание ООН. – Нью-Йорк, 1992. – С. 19–24.

³⁸ Протокол 1988 г. об ограничении выбросов окислов азота или их трансграничных потоков к Конвенции 1979 г. // Конвенции по окружающей среде. Разработаны под эгидой ЕЭК ООН. Издание ООН. – Нью-Йорк, 1992. – С. 25–44.

³⁹ Рамочная конвенция об изменении климата 1992 г.

⁴⁰ Киотский протокол 1997 г. к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г.

*Н.И. Хлуденева,
кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник,
Отдел аграрного, экологического и природоресурсного законодательства
Федерального государственного научно-исследовательского учреждения
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»*

Правовая охрана окружающей среды Арктики

Охрана окружающей среды Арктики вот уже не одно десятилетие является предметом правового регулирования международной и национальных юридических систем, каждой из которых устанавливается комплекс юридических требований, применимых к области охраны уникальных арктических экосистем. При этом, как представляется, региональный правовой режим охраны уязвимой окружающей среды Арктики к настоящему времени не сформировался, в связи с чем большая часть природоохранных проблем этого региона решается в рамках международного права окружающей среды и национальных экологических законодательств арктических государств.

На международно-правовом уровне вопросы охраны окружающей среды Арктики (отдельных ее компонентов) от различных видов негативного воздействия затрагиваются в немалом количестве международных соглашений, главным образом посредством установления в них общих природоохранных требований. В числе таких международных документов – Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения моря нефтью 1969 г., Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., Декларация Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, 1972 г., Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., конвенция о биологическом разнообразии 1992 г., Рамочная конвенция ООН по изменению климата 1992 г., Киотский протокол 1997 г. к Рамочной конвенции ООН об изменении климата 1992 г., Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г., Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях 2001 г. и др.

В обозначенных и других международных соглашениях определяются универсальные юридические механизмы охраны окружающей среды (отдельных ее компонентов), которые могут быть применимы для целей сохранения, защиты и восстановления экосистем Арктики. Таковы, в частности, меры по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия, предусмотренные Конвенцией о биологическом разнообразии 1992 г., меры по борьбе с загрязнением морской среды в результате сбросов отходов, закрепленные в Лондонской конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., и т. д. В целом следует отметить, что действующий международно-правовой режим охраны окружающей среды позволяет решать многие задачи охраны экосистем Арктики, в числе которых предотвращение загрязнения арктической морской среды, охрана особо чувствительных морских районов Арктики, сохранение арктической флоры и фауны.

Необходимым условием для охраны окружающей среды Арктики является эффективное национальное экологическое законодательство. Спектр регулируемых в национальных законодательствах арктических государств аспектов внутригосударственной деятельности в области охраны окружающей среды Арктики весьма широк и включает в себя: предотвращение загрязнения арктической морской среды из различных источников, создание

арктических морских и приморских особо охраняемых природных территорий, предотвращение негативного воздействия на арктические биологические ресурсы, содействие эффективному участию коренного населения в рациональном использовании и охране окружающей среды Арктики и другие.

Многие из обозначенных направлений национальной государственной деятельности в области охраны окружающей среды Арктики фиксируются и в российской юридической системе; правда, специального законодательного акта, устанавливающего особенности правового режима охраны экосистем Арктики, в Российской Федерации нет.

В правовой системе России отношения в области охраны окружающей среды Арктики регулируются преимущественно нормами экологического права, содержащимися в отраслевом экологическом законодательстве, а также в нормативных правовых актах программного характера, создаваемых в рамках осуществления институционального государственного планирования. Речь в данном случае идет о Водном, Лесном, Земельном кодексах РФ, о федеральных законах «Об охране окружающей среды», «Об отходах производства и потребления», «Об особо охраняемых природных территориях», «Об охране атмосферного воздуха», «О животном мире», «Об экологической экспертизе», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», «О континентальном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», о Законе РФ «О недрах», об Указе Президента РФ «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития», о распоряжении Президента Российской Федерации «О Климатической доктрине Российской Федерации», «Об основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.», «Об основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу», о распоряжениях Правительства РФ «Об Экологической доктрине Российской Федерации», «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.», «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г.» и многих других имеющих природоохранное значение нормативных правовых актах.

В перечисленных актах экологического законодательства с разной степенью детализации закрепляются природоохранные требования нашего государства к осуществлению любой деятельности, которая оказывает или может оказать прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду (ее компоненты), а также определяются инструменты государственного регулирования воздействия на окружающую среду (природоохранное нормирование, экологическая оценка, экологический мониторинг, экологический надзор и др.).

Так, Федеральный закон «Об охране окружающей среды», не устанавливая в целях охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации особого правового режима, содержит юридический инструментарий, применимый к решению природоохранных задач этого региона. В частности, для оценки состояния окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации и установления предельных уровней (объемов) негативного воздействия на нее реализуется предусмотренный этим Федеральным законом институт природоохранного нормирования.

В целях установления соответствия документов и (или) документации, обосновывающих планируемую, в том числе и в Арктической зоне Российской Федерации, хозяйственную и иную деятельность, природоохранным требованиям, федеральными законами «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», «О континенталь-

ном шельфе Российской Федерации», «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» закрепляются требования к проведению экологической экспертизы в Российской Федерации.

Для выявления, анализа и учета прямых, косвенных и иных последствий воздействия на окружающую среду Арктической зоны Российской Федерации планируемой хозяйственной и иной деятельности проводится предусмотренная Федеральным законом «Об охране окружающей среды» оценка воздействия на окружающую среду, которая необходима для принятия решения о возможности или невозможности осуществления этой деятельности в рассматриваемом регионе России.

В Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» закрепляется общий порядок организации в Российской Федерации особо охраняемых природных территорий, а также правовой режим их охраны и использования. Создание таких территорий направлено на решение целого ряда задач, в числе которых – сохранение уникальных и типичных природных комплексов и объектов, достопримечательных природных образований, объектов растительного и животного мира, их генетического фонда, изучение естественных процессов в биосфере и осуществление контроля за изменением ее состояния. В целях охраны окружающей среды, в Арктической зоне Российской Федерации создана целая сеть арктических морских и приморских особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения, в числе которых государственные природные заповедники (Кандалакшский, «Остров Врангеля», Ненецкий, Гыданский, Большой Арктический, Таймырский, Усть-Ленский), национальный парк («Русская Арктика»), государственные природные заказники («Земля Франца-Иосифа», Ненецкий, Нижнеобский, Североземельский, «Полярный круг», «Кузова», Сорокский, Унский, Беломорский, Двинской, Мудьюгский, Приморский, Шонинский, Нижнепечорский, «Вайгач», Ямальский, «Бреховские острова», «Янские мамонты», «Чаунская Губа»), памятники природы (Озеро Могильное, Айонский, Пинейвеемский, Роутанский, «Птичьи базары Губы Дворовой», «Губа Ивановская»), ресурсные резерваты («Терпей-Тумус», «Лена-Дельта», «Кыталык», «Чайгургино», «Курдигино-Крестовая», «Медвежьи острова», «Колыма-Корен» («Дельта Колымы»). Кроме того, планируется дальнейшее расширение сети арктических особо охраняемых природных территорий, за счет создания национального парка «Онежское Поморье», природных парков – «Терский берег», Остров Колгуев, Югорский, государственных природных заказников — «Карские Ворота», «Гусиная Земля», «Тазовская Губа», «Хайпудырская Губа», памятника природы – «Индигские самоцветы».

Экологическим законодательством Российской Федерации предусмотрены и другие способы и средства правовой охраны окружающей среды, которые потенциально применены для целей регулирования вопросов охраны арктических экосистем. Однако национальная природоохранная практика показывает, что многие из вышеобозначенных инструментов правовой охраны не обладают высоким природоохранным потенциалом (например, институты экологической оценки, экологического надзора), а значит, не в полной мере результативно могут решать стоящую перед ними задачу – создание эффективной правовой модели регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды Арктики, обеспечивающей снижение негативного воздействия на нее хозяйственной и иной деятельности. Приблизиться к решению указанной задачи пока не удается, о чем красноречиво свидетельствует стремительное ухудшение качества окружающей среды Арктики – загрязнение арктической морской среды, изменение и (или) уничтожение генетического фонда арктической флоры и фауны и иные негативные, часто необратимые изменения окружающей среды Арктики.

Принимаемые в Российской Федерации программные документы в области охраны окружающей среды также пока не создают устойчивую концеп-

туальную основу для совершенствования правового регулирования охраны окружающей среды Арктики, т. к. многие из заявленных в них путей, средств, механизмов достижения целей и задач государственной экологической политики лишь провозглашаются в качестве таковых. В текущей практике природоохранного регулирования они нередко остаются необеспеченными действенными правовыми нормами, что, безусловно, нивелирует их природоохранный потенциал. Таковы, в частности, некоторые средства реализации государственной политики в области экологии, закрепленные еще в Экологической доктрине Российской Федерации 2002 г. Речь в данном случае идет о заявленной в указанной доктрине необходимости внедрения стратегической оценки воздействия на окружающую среду и анализа ее состояния в масштабах страны и регионов. За десятилетний период реализации Экологической доктрины Российской Федерации 2002 г. институт стратегической экологической оценки так и остался без должного правового закрепления в отраслевом законодательстве, в связи с чем вообще не был внедрен в национальную природоохранную практику.

Требуют дальнейшей конкретизации и развития также положения основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, закрепляющие главные цели и стратегические приоритеты государственной политики Российской Федерации в Арктике в сфере экологической безопасности (сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата), которые не в полной мере обеспечены соответствующими механизмами реализации.

Недостатки российского экологического законодательства, безусловно, препятствуют организации эффективной правовой охраны уязвимых экосистем Арктики; однако, связывать все проблемы государственного регулирования охраны окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации с дефектностью только правового регулятора неверно. Главная причина слабой эффективности правового регулирования природоохранных отношений в России лежит в плоскости реализации законодательства об охране окружающей среды – многочисленные ошибки и злоупотребления, допускаемые субъектами правоприменительной деятельности, а также нередкое неисполнение и несоблюдение правовых предписаний всеми участниками экологических отношений нивелируют потенциал инструментов правовой охраны.

*И.М. Ашик,
кандидат географических наук, заведующий отделом океанологии,
ФГБУ «Арктический и Антарктический научно-исследовательский институт»*

Современные морские исследования Арктики

Арктика для России является зоной особых экономических, геополитических и социальных интересов. Активное изучение и освоение Арктики, необходимость слежения за экологическим состоянием океана, и особенно его прибрежных областей, ставят в качестве главной текущей задачи организацию и осуществление мониторинга всей толщи Северного Ледовитого океана (СЛО) в реальном времени по комплексу метеорологических, ледовых, гидрофизических, геохимических, геофизических, биологических и других параметров. Экологические, экономические, социальные и геополитические

литические проблемы нового времени выдвигают три главных направления исследований:

1. Слежение за климатическими изменениями природной среды, объяснение и прогноз изменений климата Арктики; оценки влияния изменений климата на инфраструктуру хозяйства, экономику, экологию и условия жизни в Арктике.
2. Изучение изменений состояния природной среды в связи с освоением природных ресурсов шельфа Арктики, в том числе разведкой и добычей природного газа и нефти, строительством гидротехнических сооружений и развитием судоходства в Арктике, стимулированием разных видов хозяйствования и повышением уровня жизни в условиях Арктики.
3. Исследование гидрометеорологических и ледовых процессов, обеспечение текущей и прогностической информацией о природных условиях и процессах населения, организаций, фирм, государственных органов в новых условиях хозяйствования в Арктике.

Исследование высоких широт Арктики с борта судна всегда сталкивалось со значительными трудностями, обусловленными наличием ледяного покрова. Первыми попытками высокоширотного плавания стали «секретные экспедиции» 1765 и 1766 гг. для отыскания «морского прохода Северным океаном в Камчатку», проходившие под руководством В.Я. Чичагова. Во время этого плавания на севере Гренландского моря суда экспедиции в свободном плавании впервые преодолели 80-ю широту. Значительным событием в высокоширотных исследованиях Арктики стала экспедиция Ф. Нансена в 1893–1896 гг., во время которой специально спроектированное и построенное судно «Фрам» прорейфовало, вмороженное в лед, через всю западную часть Арктического бассейна СЛО. Данные, полученные в ходе этой экспедиции, в значительной степени изменили существовавшие представления о климате, структуре водных масс, характере ледяного покрова центральной части океана, а научные результаты не потеряли своего значения и до настоящего времени.

Началом российских систематических исследований в Арктике можно считать Гидрографическую экспедицию Северного Ледовитого океана (ГЭ СЛО) на ледокольных пароходах «Таймыр» и «Вайгач» в арктические навигации 1910–1915 гг. Экспедиция, выходя ежегодно из Владивостока, с каждым годом продвигалась все дальше на запад по арктической трассе и выполнила в морях Чукотском, Восточно-Сибирском, Лаптевых и Карском обширные океанографические и другие наблюдения. Однако вершиной достижений ГЭ СЛО следует считать крупное, удивившее весь цивилизованный мир открытие в августе 1913 г. архипелага Северная Земля. Открытие архипелага площадью 37 тыс. кв. км считалось наиболее выдающимся географическим событием XX в.

Работами первой в мире дрейфующей станции «Северный полюс – 1» (начальник И.Д. Папанин) в 1937–1938 гг. были начаты исследования самой труднодоступной части Мирового океана. Станциями «Северный полюс» и связанными с ними высокоширотными воздушными экспедициями (ВВЭ) «Север» получен обширнейший массив уникальной натурной информации – ледовой, метеорологической и океанологической (температура и соленость воды, гидрохимические характеристики, течения).

В 1960–1980-х гг. центр тяжести в логистическом обеспечении экспедиционных работ в высоких широтах Арктики сместился в сторону дрейфующих ледовых станций и авиации, в результате чего плавание научно-исследовательских судов в Арктическом бассейне СЛО прекратилось. Та же тенденция преобладала в этот период и в зарубежных исследованиях высоких широт. В конце 1980-х гг. ситуация начала меняться, что было обусловлено появлением нового поколения научно-исследовательских судов

ледокольного или усиленного ледового класса, предназначенных для работы в сложных ледовых условиях.

В 1984 и 1987 гг. немецкий научный ледокол «Поларстерн» (Polarstern) выполнил комплекс метеорологических, гидрологических, гидрохимических, биологических и геологических работ в Евразийском суббассейне Арктического бассейна СЛО. В 1991 г. аналогичные работы были выполнены с борта шведского ледокола «Оден» (Oden). В 1993 г. в восточной части Арктического бассейна СЛО была проведена канадско-американская экспедиция на борту ледокола «Полар Стар» (Polar Star). Главными задачами экспедиции было изучение геологического строения Канадского бассейна, определение степени заражения вод океана радионуклидами из мест захоронения ядерных отходов в Карском и Баренцевом морях, углубление представлений о структуре водных масс и течений, физики морского льда. В 1994 г. ледоколы Louis S. St.-Laurent (Канада) и Polar Star (США) пересекли центральную область Северного Ледовитого океана от Берингова пролива до Шпицбергена, выполнив при этом широкий комплекс работ по исследованию природы высокоширотной Арктики. В следующие годы работы по исследованию вод Арктического бассейна СЛО с борта зарубежных морских судов приняли практически регулярный характер.

С 1980-х гг. развернулось творческое содружество океанологов Арктического и Антарктического научно-исследовательского института (АНИИ) с коллегами из Норвегии, Германии, Соединенных Штатов Америки, проводятся совместные экспедиции, издаются научные труды. Экспедиционные исследования совместно с норвежцами проводятся в Баренцевом и Карском морях, с немцами – в море Лаптевых в рамках программы ЛАПЭКС. Работы с коллегами из США ведутся в Чукотском и Беринговом морях, в Беринговом проливе. Совместно с американскими коллегами составлены электронные атласы СЛО для зимнего и летнего периодов.

Экономический спад 1990-х гг. и сокращение государственного финансирования создали значительную брешь в отечественной системе получения информации в северной полярной области. Наиболее значительное сокращение коснулось экспедиционных исследований, как наиболее затратного элемента системы мониторинга. Изменения также затронули прибрежную сеть постов наблюдений, которые для морской среды в большинстве случаев ограничиваются измерениями температуры, солености и уровня моря: их число значительно сократилось в период с 1992 по 1997 г.

В начале – середине 2000-х гг. наметилась тенденция к активизации экспедиционных исследований высоких широт Арктики. В 2000 г. с целью проведения геолого-геофизических исследований на поднятии Менделеева, необходимых для уточнения границ континентального шельфа России в Северном Ледовитом океане, была проведена Комплексная морская экспедиция на борту НЭС «Академик Федоров».

Летом 2004 г. НЭС «Академик Федоров» под проводкой атомного ледокола «Арктика» поднялось к 85-й параллели, где была обнаружена льдина, пригодная для высадки дрейфующей станции «СП-33». В районе высадки станции был выполнен гидрологический полигон. После проведения разгрузочных и строительных работ, связанных с созданием дрейфующей станции, были выполнены комплексные океанологические наблюдения на разрезах, соединяющих Северную Землю, архипелаг Земля Франца-Иосифа и северную оконечность Новой Земли. На протяжении всей экспедиции велись комплексные исследования природной среды Арктики.

Экспедиция «Арктика-2005» осуществлялась в два этапа: на первом этапе с борта НЭС «Академик Федоров» выполнялись работы по определению характеристик континентального шельфа в районе хребта Менделеева, на втором этапе основными задачами экспедиции были эвакуация дрейфующей станции «СП-33» и создание новой станции «СП-34». 29 августа НЭС

«Академик Федоров» достигло точки Северного географического полюса. Впервые в истории мореплавания неледокольное судно в автономном плавании покорило самую северную точку земного шара. В течение всей экспедиции на борту НЭС действовал морской отряд экспедиции, выполнявший комплексные исследования в рамках подпрограмм: физическая океанография и динамика вод; процессы взаимодействия в системе «атмосфера – морской лед – верхний слой моря»; морской лед; ледовые качества судна; морская геология.

В период Международного полярного года (МПГ) 2007/2008 российские научные организации при лидирующей роли ААНИИ приняли активное участие в обширных океанологических наблюдениях во многих морских отечественных и зарубежных экспедициях. Одним из наиболее ярких событий морских исследований высокоширотной Арктики в период МПГ стал рейс НЭС «Академик Федоров» 2007 г., в ходе которого, в частности, впервые в истории полярных исследований глубоководные обитаемые аппараты «Мир-1» и «Мир-2» совершили погружение в точке географического Северного полюса и установили там Государственный флаг Российской Федерации.

Всего за период Международного полярного года и в 2009 г. специалисты ААНИИ участвовали более чем в двадцати научно-исследовательских экспедициях, в большей части которых институт выступал в качестве главного организатора. В их числе, в первую очередь, следует отметить такие масштабные проекты, как продолжение гидрофизического мониторинга состояния вод Арктического бассейна при помощи дрейфующих станций «СП-36», «СП-37» и «СП-38». Кроме этого, в рамках Российской национальной программы проведения высокоширотных арктических экспедиций были осуществлены комплексные исследования на обширной акватории Арктического бассейна по программе «Арктика» и на акваториях морей Баренцева, Карского, Лаптевых и Восточно-Сибирского моря по программе «БАРКАЛАВ» в 2007–2009 гг.

Участие специалистов ААНИИ в международных проектах позволяло осуществить в период проведения МПГ целый ряд экспедиций в сотрудничестве с научно-исследовательскими институтами Германии (проект Laptev Sea System, экспедиции ЛАПЭКС) и США (проект Nansen and Amundsen Basins Observational System, экспедиции АВЛАП; проект Russian American Long-term Census of the Arctic, экспедиции «Русалка»).

Общее число всех океанографических станций, выполненных в период МПГ силами сотрудников ААНИИ или при их участии, составило около двух с половиной тысяч. Информация, полученная на этих станциях, позволила сформировать новые представления о характере современных изменений термохалинного состояния морской среды северной полярной области и об ее связи с глобальными климатическими изменениями. При этом период проведения МПГ совпал с периодом резкого потепления в Арктике, что придает исключительную ценность собранным за это время материалам. Получение общей картины тенденций современных изменений в морской среде Арктики, связанных с этим фактом, во многом оказалось возможным именно благодаря усилиям института, направленным на исследования в Евразийской части Северного Ледовитого океана.

Так, на основании обобщения российских и зарубежных материалов за период МПГ, удалось получить ряд новых и важных результатов, к числу которых можно, в первую очередь, отнести формирование в поверхностном слое СЛО обширных зон с аномальными значениями солёности. При этом общая картина аномалий представляет собой дипольную структуру, в которой отрицательные аномалии солёности с величинами, достигающими 2–4 промилле от среднемноголетних значений, были зарегистрированы на акватории Американо-Сибирского суббассейна. В Евразийском суббассейне в это же время удалось зафиксировать положительные аномалии солёности величиной

до двух промилле, формируя зону раздела положительных и отрицательных аномалий между двумя суббассейнами, проходящую вдоль хребта Ломоносова. Результаты наблюдений в последующие годы показали, что контраст аномалий поверхностной солёности между Амеразийским и Евразийским суббассейнами несколько снизился по величине, хотя структурно положение аномальных зон не изменилось.

Также последние годы оказались аномально теплыми за всю историю наблюдений в поверхностном слое СЛО в прошедшем столетии и в начале XXI в. Так, в 2007 г. аномалии температуры воды, наблюдавшиеся на значительной части акватории Амеразийского суббассейна, достигали значений +5 °С. Последующие годы также можно отнести к аномально теплым, хотя величина аномалий по отношению к среднему многолетнему уровню была несколько меньшей и достигала +2 в море Бофорта, в южной части котловины Подводников и западной части Восточно-Сибирского моря.

Изменения состояния термохалинной структуры коснулись не только поверхностного, но и более глубоководных слоев. При этом стадия очередного потепления слоя атлантических вод в Арктике, начавшаяся в начале XXI в., в значительной степени отличается от ранее наблюдаемых, как по величинам аномалий теплового состояния слоя, так и по площади акватории, на которой эта аномалия наблюдается. В 2007 г. в отдельных районах Арктического бассейна аномалии температуры атлантических вод достигали небывалых величин – до +1,5 °С. В 2008–2009 гг. наметилась тенденция к незначительному уменьшению положительной аномалии максимальной температуры атлантических вод по сравнению с климатическими значениями на всей акватории Евразийского суббассейна, что дает основание предполагать начало возврата термохалинной структуры глубинных вод к среднему климатическому состоянию. Вместе с тем в районах Северной Атлантики в 2009 г. была отмечена очередная интенсификация залива теплового Северо-Атлантического течения через пролив Фрама, что может вызвать в ближайшие годы волну очередного повышения температуры глубинных атлантических вод в Арктике.

В целом в океанологических исследованиях Северного Ледовитого океана в последние два десятилетия все более четко проявляются новые моменты, связанные с современной постановкой и методикой познания природных явлений. Первым таким моментом можно считать обращение к тонким структурам океана, позволяющее расширить область познания природы океана, в частности расчеты т. н. «пресного» резерва вод и льдов океана, использование данных о колебаниях уровня, как суммарного показателя комплекса процессов, происходящих в океане, для океанического районирования его акваторий.

Второй новый момент — создание специализированных баз натурной информации по температуре и солёности воды, уровню моря (по береговым наблюдениям) и течениям за предыдущий период исследований, преимущественно с 1945 г. Специализированная база не только хранит массив натурной информации, но и выдает его в более упорядоченном виде, снимая фрагментарность наблюдений по акватории, неизбежную при изучении такой сложной системы, как море и океан. Собственно говоря, только наличие специализированных баз по температуре и солёности воды в сочетании с совершенствованием компьютерной техники сделало возможным исследование тонких структур термохалинных характеристик вод Арктического бассейна и морей Сибирского шельфа – от Карского на западе до Чукотского на востоке.

Третьим новым моментом последнего двадцатилетия является стремление положить в основу исследования закономерностей не только такой бесспорный источник, как натурная информация, но также максимально использовать возможности численных методов расчета (математического модели-

рования), без применения которого результаты исследования не будут иметь законченного вида.

Летом 2010 г. состоялась крупномасштабная экспедиция по определению характеристик континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане (экспедиция «Шельф-2010»), проводившаяся на борту НЭС «Академик Федоров». Основными целями экспедиции были: получение дополнительных гидрографических данных для определения границ подводной окраины материка в части, являющейся подводным продолжением территории Российской Федерации, в соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г.; формирование на основе съемки рельефа дна открытой цифровой базы батиметрических данных.

В ходе экспедиционных работ всего выполнено 17 079 погонных километров съемки рельефа дна, измерены глубины в 822 802 528 точках, из них на участке работ в 386 450 640 точках. В результате первичной обработки созданы grids 100x100 м, включающие 4 749 618 точек глубин. Получен массив батиметрических данных в результате съемки рельефа дна многолучевым, однолучевым эхолотами и профилографом с опцией однолучевого эхолота. Получен массив данных по результатам гидрологических и попутных гидрометеорологических работ.

По объему работ, выполненных за один сезон в высоких широтах Северного Ледовитого океана, объему полученной информации, отвечающей мировым стандартам качества, настоящая экспедиция значительно превышает показатели, достигнутые другими приарктическими государствами в ходе изучения Арктического бассейна. Впервые в мире была проведена съемка рельефа дна в тяжелых ледовых условиях по заранее намеченным прямолинейным батиметрическим профилям с отклонением от оси профиля не более $\frac{1}{4}$ полосы покрытия многолучевого эхолота.

Актуальность морских экспедиционных работ в Арктике обусловлена тем, что решающее значение для стабилизации и развития деятельности России в Мировом океане имеет возобновление национальных экспедиционных исследований в отечественных морях и на прилегающих акваториях Мирового океана. Такие исследования составляют основу изучения, мониторинга и освоения океана. Комплексные исследования российских арктических морей имеют особое значение в связи с потребностями растущего природопользования в Арктике и охраны ее окружающей среды. Важной частью исследований природопользования арктических морей является изучение взаимодействия транспортных средств и средств добычи полезных ископаемых с ледовым покровом, анализ эксплуатации оборудования при низких температурах.

Повышенное внимание к региону Арктического бассейна СЛО и арктическим морям обусловлено также тем, что они, обладая высоким биоресурсным потенциалом, в наибольшей степени подвержены антропогенной нагрузке (загрязнители, переносимые атлантическими водами, стоками Печоры, Оби, Енисея, Лены и других крупных рек, радиоактивные захоронения на шельфе). В связи с этим чрезвычайно своевременными являются надежные прогностические оценки экологического состояния региона в условиях ожидаемого увеличения антропогенной нагрузки. Такие оценки могут быть сделаны лишь на основе подробных натуральных данных о современном экологическом состоянии основных компонентов биоты региона Арктического бассейна СЛО и морей Западного сектора Арктики.

Арктика привлекает все больше внимания арктических государств и международных организаций и является ареной реализации национальных и многих международных программ, в которых необходимо участие России как самого крупного арктического государства. Национальным интересам России наиболее соответствуют собственные российские исследования в зоне ее экономических и оборонных интересов.

*С. Хайлимэн,
директор Международной арктической программы,
Группа охраны окружающей среды Фонда Пью*

Предотвращение нерегулируемого рыболовства в районе открытого моря в центральной части Северного Ледовитого океана

Статус центральной части Северного Ледовитого океана меняется

В Северном Ледовитом океане за пределами северной морской границы пяти прибрежных арктических государств расположен район открытого моря площадью 2,8 млн кв. км, то есть примерно размером со Средиземное море⁴¹ (рис. 1). На текущий момент для 92 % этих международных вод центральной части Северного Ледовитого океана не существует соглашения, которое регулировало бы там коммерческий лов рыб⁴². Ранее это не имело никакого значения, потому что на протяжении почти всей истории человечества этот район был покрыт многолетними льдами. Но положение дел меняется: как показывают спутниковые данные, в последние пять лет во время летнего пика таяния льдов от 14 % до 40 % вод центральной части Северного Ледовитого океана свободны ото льда (рис. 2).

Будущее без преград для нерегулируемого рыболовства?

Примерно 8 % международных вод Северного Ледовитого океана находятся в ведении Комиссии по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК), то есть имеют режим управления рыбными ресурсами (рис. 3). Это в основном глубоководный участок открытого моря, который по-прежнему недоступен для коммерческого лова в силу наличия устойчивого ледового покрова. Спутниковые снимки показывают, что в пределах вод, которые были свободными ото льда в сентябре 2007 г. (район площадью 1,1 млн кв. км сравнимый по размеру с Норвежским морем), расположен участок Чукотского плато⁴³ и прилегающих хребтов площадью 476 000 кв. км (примерно величиной с Черное море), характеризующийся относительно небольшими «доступными для промысла» глубинами. Этот участок расположен к северу от Берингова пролива и

⁴¹ Имеется также еще две области в международных водах Арктики: т. н. Арктическая «банановая дыра» (269 000 кв. км) и Арктическая «петельная дыра» (66 000 кв. км). Поскольку в этих районах уже ведется интенсивное рыболовство и его регулирование осуществляется Комиссией по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК), мы исключим их из рассмотрения в настоящем сообщении.

⁴² Заявление арктическими странами их прав на зоны прилегающего континентального шельфа не окажет влияния на границы, установленные в международных водах. Границы в водной толще окончательно установлены и не будут зависеть от решений, принимаемых в отношении национальных юрисдикций относительно континентального шельфа.

⁴³ В ходе исследований в районе Чукотского плато в 2011 г. были обнаружены области массового цветения фитопланктона под однолетними льдами, что подводит ученых к предположению о том, что первичная продуктивность в этом и аналогичных ему районах арктического континентального шельфа существенно недооценивается. (K. Arrigo et al. Massive Phytoplankton Blooms Under Arctic Sea Ice // Science. 2012. June 7. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.sciencemag.org/content/early/2012/06/06/science.1215065>)

примыкает к морским границам России и США (рис. 4). *Для России и США это, по существу, равноценно тому, что у их границ взамен арктических льдов образовалось новое море значительных размеров с обширными шельфовыми зонами.*

Этот район расположен гораздо ближе к тихоокеанским рыболовным портам, чем район добычи криля в Антарктике (рис. 5). Благодаря трансграничному характеру популяций арктической трески в центральной части Северного Ледовитого океана аналогичное рыболовство для производства рыбной муки станет возможным здесь уже в ближайшем будущем. *Велика вероятность осуществления здесь исследовательского лова государствами, ведущими экспедиционные рыбные промыслы, особенно странами, не входящими в число арктических государств, но имеющими ледоколы и заинтересованными в том, чтобы заявить свои права в Северном Ледовитом океане*⁴⁴.

Нерегулируемое рыболовство может вызвать нарушения в экосистеме центральной части Северного Ледовитого океана в условиях, когда она уже испытывает беспрецедентные изменения. Это, в свою очередь, может оказать серьезное негативное воздействие на запасы арктических рыб, имеющих потенциальное промысловое значение, а также на арктические сообщества и малые коренные народы, образ жизни которых зависит от всего разнообразия живых морских ресурсов: рыбы, морских млекопитающих, морских птиц⁴⁵. Нерегулируемое рыболовство в этом регионе может нарушить важное равновесие между арктическими государствами, а также между арктическими и неарктическими государствами.

⁴⁴ В течение ряда последних лет китайское исследовательское судно – ледокол «Ксю Лонг» – вело работы в районе Чукотского плато и в прилежащих водах Канадского бассейна. По словам китайского правительства, одной из задач этих исследований было изучение «возможной роли экосистем и морских биологических ресурсов в районах, примыкающих к Северному Ледовитому океану, в развитии китайского рыболовства» (Администрация Китая по Арктике и Антарктике, Проекты китайских полярных научных исследований). [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.chinare.gov.cn/en/index.html?pid=science> (доступ 17 ноября 2011 г.)

Также одна из государственных научно-исследовательских организаций Кореи недавно сделала следующее заключение: «В ближайшем будущем таяние льдов Северного Ледовитого океана окажет влияние на рыболовную отрасль за счет появления новых возможностей для рыболовства. Прибрежные государства Северного Ледовитого океана, а также такие страны, как Китай, Япония и страны Европейского союза, объявили о своей политике в области освоения Арктики и конкуренции за ее ресурсы, и в том числе в области рыболовства. Такая возможность, несомненно, существует и для рыбной промышленности Кореи наряду со всеми другими государствами, которым необходимы новые промысловые районы за их границами в условиях оскудевающих ресурсов и при вводимых в будущем режимах свободной торговли... Несмотря на все неопределенности, связанные с освоением рыбных промыслов в Арктике, и отсутствие научных данных или статистики, рыболовство в Арктике может стать центром мирового рыболовства в ближайшем будущем» (выделение курсивом сделано дополнительно) (Сеон-хее Еом, Режим арктического рыболовства и его значение для Кореи // Международный журнал Корейского морского института. 2011. Т. 3. № 1. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kmi.re.kr/kmi/en/publication/index02.jsp>)

⁴⁵ США недавно установили нулевой уровень добычи арктической трески в американских арктических водах (План США по управлению рыболовством в Арктике (Август 2009 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <http://alaskafisheries.noaa.gov/sustainablefisheries/arctic/> (доступ 17 ноября 2011 г.).

В своих комментариях по поводу этого плана Циркумполярная конференция инуитов (ICC) заявила следующее: «Коммерческое рыболовство в этих водах будет конкурировать с нами за виды, от которых зависит наше существование. Это также может составить угрозу для морских млекопитающих, в силу прямой конкуренции с ними за их кормовой ресурс...» (Письмо от Аляски (ICC) Северотихоокеанскому совету по управлению рыболовством от 9 февраля 2009 г.).

Прибрежные государства будут также испытывать дополнительную нагрузку на пограничные службы и службы береговой охраны в условиях, когда технических средств поиска и спасения уже едва хватает. Арктические государства будут вынуждены обеспечивать эффективное реагирование в помощь оказавшимся в опасной ситуации коммерческим рыболовным судам в период, когда происходит увеличение судоходства и активности освоения нефти и газа. Новая промысловая активность в центральной части Северного Ледовитого океана вблизи национальных границ потребует сложной и дорогостоящей системы правоприменения, чтобы нерегулируемый международный промысел в 201-й миле от берега не переместился в территориальные юрисдикции.

Пришло время принять решение в отношении района открытого моря центральной части Северного Ледовитого океана.

Основной и главный вопрос: что необходимо сделать в отношении рыбных ресурсов на 92 % центральной части Северного Ледовитого океана, где не существует никакого регулирования коммерческого рыболовства, по мере того как происходит замещение многолетних паковых льдов открытыми водами и сезонными льдами? Все пять прибрежных арктических государств являются участниками Соглашения по рыбным запасам ООН 1995 г. Это соглашение накладывает на них особую ответственность за осуществление предосторожных действий по сохранению запасов рыб, встречающихся как в пределах, так и за пределами их национальных юрисдикций. Возможные варианты подходов к управлению рыболовством в этом регионе могут быть следующими:

- 1) *Бездействие.* Прибрежные арктические государства могут решить ничего не предпринимать, надеясь на то, что таяние паковых льдов не сделает в ближайшее время доступными районы, где возможен промысел, или что государства, ведущие экспедиционные рыбные промыслы, не будут заниматься коммерческим ловом в таких местах. Откладывание каких-либо действий должно вызывать особое беспокойство у России и США. Во-первых, районы, освобождающиеся ото льда летом в течение последних четырех лет, примыкают непосредственно к их исключительным экономическим зонам (ИЭЗ) в Чукотском море. Во-вторых, два десятилетия назад обе страны уже имели очень негативный опыт в связи с нерегулируемым рыболовством вблизи Арктики в Беринговом море⁴⁶. И такой свой негативный опыт с нерегулируемым коммерческим промыслом в пограничных международных водах имеет каждая из пяти арктических прибрежных стран.
- 2) *Расширить действие Комиссии по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК).* Поскольку НЕАФК захватывает небольшую часть международных вод Северного Ледовитого океана, одним из способов предотвратить нерегулируемое рыболовство в оставшейся их части могло бы стать расширение географического охвата НЕАФК. Однако это потребует больших изменений в самой комиссии (например, ни США, ни Канада не являются членами соглашения) и может привести к нарушению уже существующих рабочих договоренностей между странами НЕАФК, ведущими промысел в районах, регулируемых комиссией в настоящее время.

⁴⁶ Нерегулируемый рыболовный промысел в международных водах Берингова моря, осуществлявшийся в 1980-х гг. Польшей, Южной Кореей, Японией и другими странами, вызвал резкое падение добычи минтая. Россия и США в конце концов смогли убедить эти страны подписать международное соглашение о закрытии этого района до тех пор, пока на основании научных данных и результатов управления не будет показано, что добыча может вестись на устойчивом уровне. К сожалению, был нанесен существенный ущерб, и промысел минтая в этих водах закрыт и по сегодняшний день.

- 3) *Создание новой региональной организации по управлению рыбными ресурсами.* Прибрежные и другие заинтересованные государства могут создать новую региональную рыбохозяйственную организацию, которая будет отвечать за 92 % международных вод Северного Ледовитого океана за пределами НЕАФК. Однако для создания и обеспечения деятельности такой организации, скорее всего, потребуются годы, а между тем это может способствовать началу нерегулируемого пробного лова странами, ведущими экспедиционный рыбный промысел⁴⁷. Кроме того, затраченные деньги и время, которые потребуются от прибрежных арктических государств для того, чтобы участвовать в такой полновесной региональной организации, скорее всего, не будут соразмерны с масштабами коммерческого лова, который может иметь место в ближайшем и недалеком будущем.
- 4) *Арктический совет как механизм регулирования.* Арктический совет показал себя как очень важный международный форум, осуществляющий обобщение и распространение информации, в частности таких отчетов, как «Оценка воздействия изменений климата» (Arctic Climate Impact Assessment) и «Оценка арктического морского судоходства» (Arctic Marine Shipping Assessment). В последние годы Арктический совет играл важную роль, оказывая поддержку арктическим государствам и в заключении новых соглашений о сотрудничестве по организации помощи и спасения при авариях во время перевозок нефти и газа и по снижению уровня содержания сажи в Арктике. Однако Совет никогда, в сущности, не занимался вопросами сохранения рыбных ресурсов в Арктике, а после обсуждения вопросов рыболовства в центральной части Северного Ледовитого океана принял решение не включаться в работу по этому вопросу⁴⁸. И хотя рабочие группы Совета могут играть важную роль в осуществлении мониторинга мер будущего управления рыбными и другими морскими биологическими ресурсами, Арктический совет в настоящее время не является подходящей организацией для разработки и осуществления таких мер.
- 5) *Международный инструмент для сохранения статус-кво.* В качестве альтернативы созданию полновесной региональной организации по управлению рыбными ресурсами арктические прибрежные государства могли бы взять на себя инициативу по подготовке простого соглашения с целью (а) сохранить существующее положение (статус-кво) и не вести рыболовство в районе открытого моря центральной части Северного Ледовитого океана, не входящего в НЕАФК, пока не будет создана региональная организация по управлению рыбными ресурсами или введен какой-либо аналогичный режим, (б) поддерживать совместные исследования и (в) разработать и внедрить совместную программу исследований и мониторинга. Такое соглашение позволит вести рыболовство в будущем, когда страны-участники решат, что все требования, необхо-

⁴⁷ Комиссия по рыболовству на западе центральной части Тихого океана (WCPFC) была учреждена в 1995 г. с момента подписания Соглашения о рыбных запасах ООН 1995 г., переговоры по введению ее в действие заняли шесть лет. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.wcpfc.int/about-wcpfc> (доступ 17 ноября 2011 г.).

⁴⁸ В ноябре 2007 г. Арктический совет при обсуждении законодательства США в поддержку разработки международного документа по Арктике, подвел итог следующим образом: «Была выражена решительная поддержка в пользу рассмотрения вопроса в контексте существующих механизмов, и принимая эти механизмы за основу». Арктический совет, встреча старших должностных лиц Арктики. Итоговый отчет, 28–29 ноября 2007 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about/documents/category/48-sao-meeting-2007-2-in-narvik-norway-november-2007?download=172:sao-report-narvik-november-2007>. Также рассмотрение соглашения по рыболовству на Арктическом совете проблематично по причине того, что Финляндия и Швеция, являющиеся членами совета, действуют в рамках политики по рыболовству Европейского союза, а ЕС не является членом Арктического совета.

димые для обеспечения устойчивости, – научные, правовые, требования по управлению, выполнены. Простота такого подхода означает, что его можно осуществить довольно быстро, а в будущем будет возможно использовать все остальные варианты. *Исключение участка, уже охваченного НЕАФК, будет гарантией того, что ничто в новом документе не будет входить в противоречие со статусом вод, расположенных к северу от Шпицбергена (рис. 6).*

Ученые призывают к действию

В апреле 2012 г. более 2000 ученых из 67 стран мира опубликовали открытое письмо (www.arctic-fisheries-letter.com), призывая арктические прибрежные государства начать подготовку именно такого международного документа. В числе подписавших письмо – 1300 ученых из всех пяти прибрежных арктических государств. Ученые рекомендуют следующее:

- достичь договоренности о предосторожном подходе к управлению рыбными ресурсами в международных водах Арктики;
- начать с нулевого уровня добычи и придерживаться его до тех пор, пока не будут проведены необходимые исследования по оценке воздействия рыболовства на экосистему Центральной Арктики;
- установить надежную систему управления, мониторинга и правоприменения до того, как будет начат промысел.

Сотрудничество в Арктике

Движущий момент по подготовке международного документа о сохранении рыбных ресурсов в Центральной Арктике набирает силу:

Соединенные Штаты. Достижение международного соглашения по рыбным ресурсам является одной из задач внешней политики США, закрепленной в законодательстве, принятом большинством голосов от обеих партий Конгресса США и при поддержке отрасли коммерческого рыболовства Аляски, коренных народов и природоохранных неправительственных организаций⁴⁹.

Гренландия, Дания. В 2011 г. Королевство Дания от имени Дании, Гренландии и Фарерских островов призвало к заключению международного соглашения о сохранении рыбных ресурсов в Арктике и заявило, что коммерческое рыболовство не должно быть начато, пока не будут утверждены меры по его регулированию⁵⁰.

Канада. В апреле 2012 г. Канадское правительство заявило: «...управление любого возможного в будущем коммерческого рыболовства в центральной части Северного Ледовитого океана должно осуществляться посредством эффективных мер регулирования и охраны, основанных на надежных научных рекомендациях, консультациях с жителями Севера и подтвержденных международным соглашением»⁵¹. Согласно

⁴⁹ Публичный закон 110–243 был подписан Президентом Бушем 3 июня 2008 г.

⁵⁰ Королевство Дания объявило о своей Арктической стратегии в августе 2011 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about/general-news-archive/173-denmarks-arctic-strategy>

⁵¹ Совместное заявление К. Ашфильда, министра рыболовства и океанов Канады, и Л. Аглюккак, министра здравоохранения и министра агентства по экономическому развитию Севера (25 апреля, 2012). [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/statement-declarations/2012/20120425-eng.htm>

опросам, эта позиция получила широкую поддержку канадской ответственности⁵².

Норвегия пока не заняла позицию в отношении необходимости международного соглашения по сохранению рыбных ресурсов в центральной части Северного Ледовитого океана. Однако норвежское внутреннее законодательство считает незаконным ведение коммерческого рыболовства судами под норвежским флагом в районах открытого моря, которые не регулируются существующими региональными организациями по управлению рыбными ресурсами. Политика Норвегии по Крайнему Северу определяет в качестве стратегических приоритетов рациональное управление рыбными ресурсами, охрану окружающей среды, укрепление трансграничного сотрудничества и предотвращение нелегального, нерегулируемого и незаявленного (ННН) промысла⁵³.

Позиция *России* будет иметь центральное значение для того, насколько эффективно прибрежные государства смогут возглавить подготовку нового соглашения о сохранении рыбных ресурсов в центральной части Северного Ледовитого океана. Основное таяние льдов происходит в районах, прилежащих к российским водам. Опыт России в международных водах Берингова моря показывает, насколько важно установление предосторожных правил в новых районах до появления в них экспедиционных рыболовных флотилий. К тому же Российская Федерация уже проявила ведущую инициативу, призывая решать вопросы, связанные с арктическими ресурсами, на основе международного сотрудничества.

Защита интересов прибрежных государств

Современная ситуация и благоприятный движущий импульс дают возможность прибрежным государствам – Норвегии, Канаде, Дании, Российской Федерации и Соединенным Штатам – взять на себя роль лидеров в решении сложных задач, связанных с рыбными ресурсами в Центральной Арктике. Разрешение этого потенциально спорного вопроса *до того*, как он превратится в конфликт за ресурсы, позволит арктическим государствам, пользуясь словами Илулиссатской декларации⁵⁴, «осуществить необходимые меры» в отношении Северного Ледовитого океана в условиях изменения климата.

Ведущая роль прибрежных арктических государств необходима, чтобы выбрать курс в отношении международных вод центрального Северного Ледовитого океана, который соответствовал бы ответственности, возложенной на прибрежные государства международным правом, и их долгу охранять ресурсы Арктики и поддерживать чаяния арктических народов. Если арктические государства не возьмут на себя эту ведущую роль, то вакуум заполнят другие заинтересованные стороны, такие как Европейский союз и неприбрежные государства.

⁵² «Никакого арктического рыболовства, пока мы не будем знать больше», – говорят канадцы. 25 июня 2011 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ctv.ca/CTVNews/Canada/20110625/arctic-fishing-ban-canadians-110625/#ixzz1djG5fp00>

⁵³ Норвежская государственная Стратегия по Крайнему Северу (2006). [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/strategien.pdf> (accessed 17 November, 2011).

⁵⁴ Илулиссатская декларация (28 мая 2008 г.) пяти арктических прибрежных государств. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Iluissat_Declaration.pdf

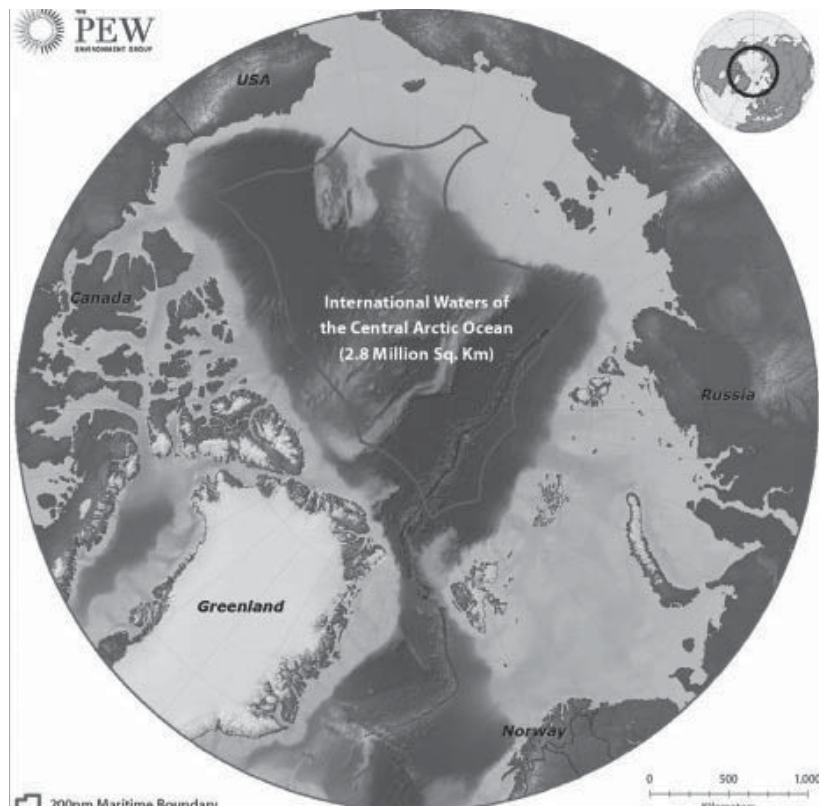


Рис. 1. Международные воды центральной части Северного Ледовитого океана определены границами 200-мильных исключительных экономических зон, то есть расположены за морскими границами национальной юрисдикции пяти стран, проходящих по берегам Северного Ледовитого океана

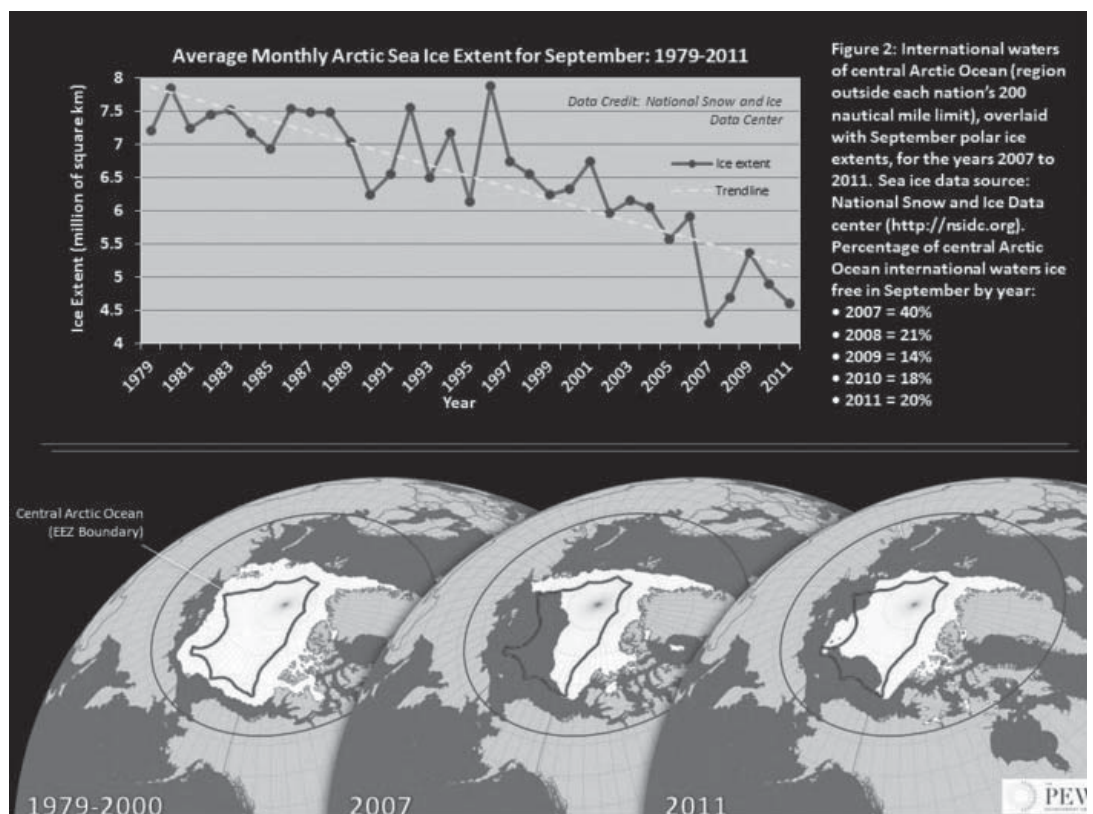


Рис. 2. Изменение площади покрытия льдами Центрально-Арктического района (за пределами 200-мильных ИЭЗ России, США, Канады, Дании, Норвегии)

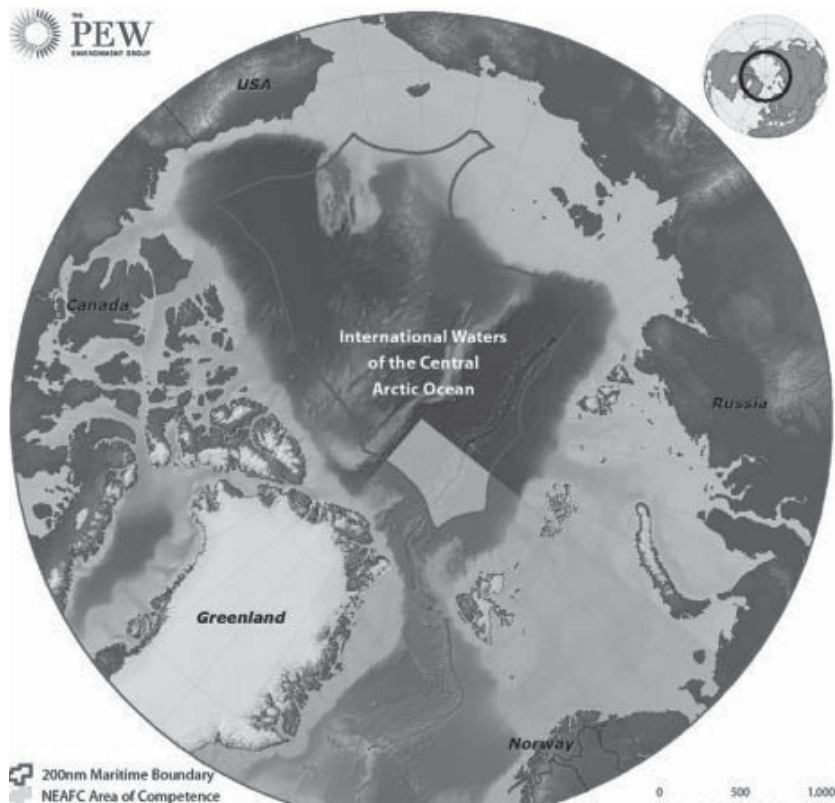


Рис. 3. Небольшая часть (8 %) района открытого моря Северного Ледовитого океана лежит в области компетенции Комиссии по рыболовству в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК). Однако на большем пространстве центральной части Северного Ледовитого океана (92 %) не действует никакое региональное соглашение по рыболовству

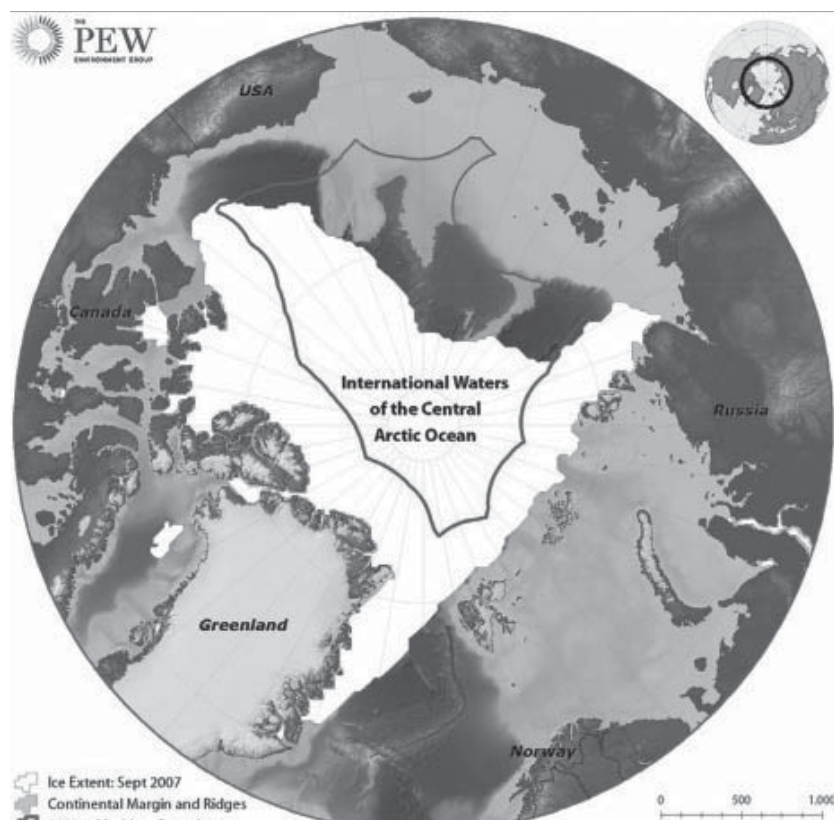


Рис. 4. В сентябре 2007 г. 40 % вод района открытого моря Северного Ледовитого океана были свободны ото льда, и в том числе расположенные над окраинами шельфа и хребтами участки, доступные для рыболовства по глубине (общей площадью 476 000 кв. км)

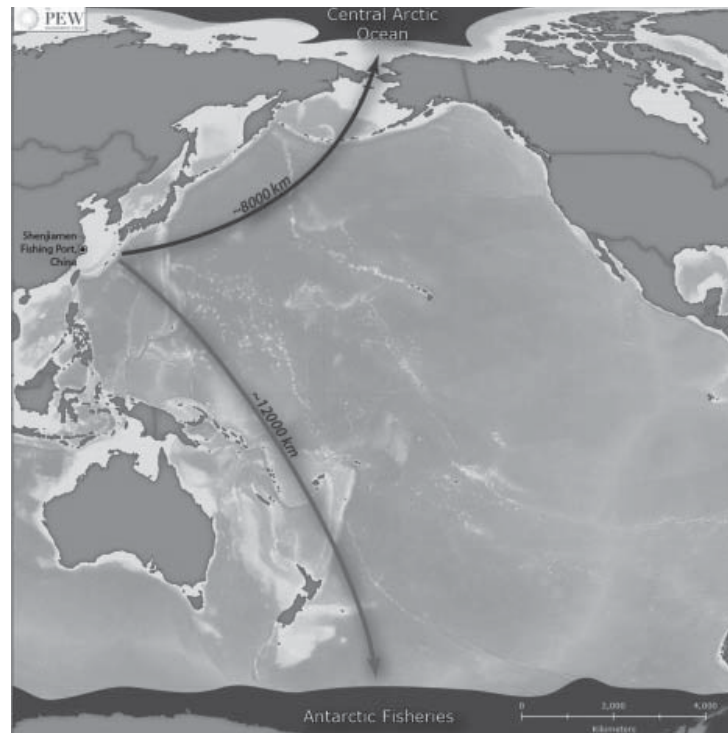


Рис. 5. Протяженность пути от крупного китайского порта до промыслов криля в Антарктике и до Чукотского плато в международных водах Северного Ледовитого океана

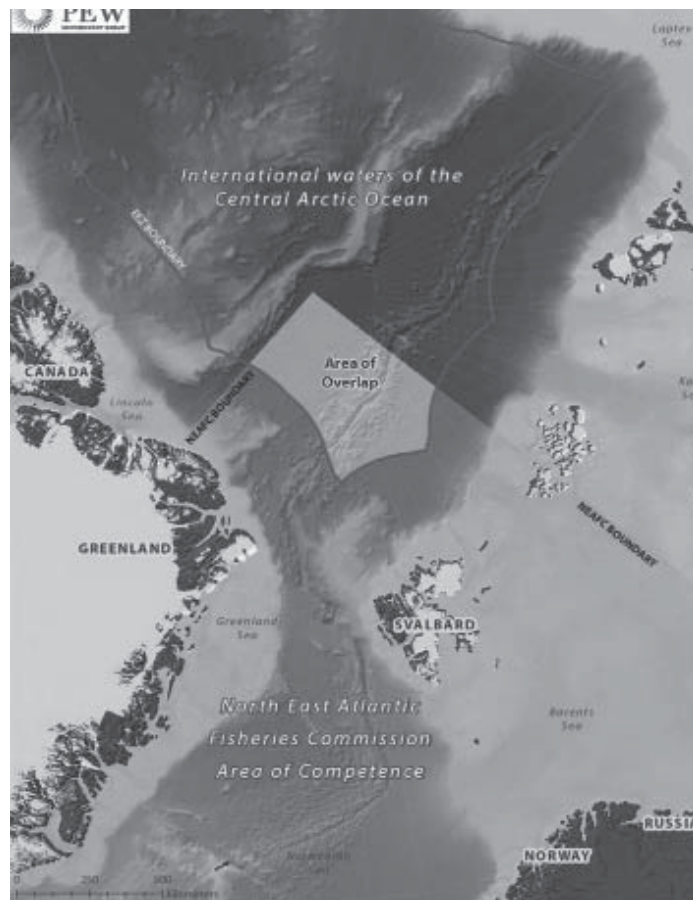


Рис. 6. Небольшая часть района открытого моря Северного Ледовитого океана, находящаяся в области компетенции НЕАФК («зона перекрытия» показана в центре серым цветом), может быть исключена из документа по центральной части Северного Ледовитого океана, чтобы избежать противоречий в отношении статуса вод к северу от Шпицбергена

*Д.К. Бекашев,
кандидат юридических наук, доцент,
кафедра международного права, МГИМО (У) МИД России*

Сотрудничество арктических государств по борьбе с незаконным, нерегулируемым и несообщаемым промыслом водных биологических ресурсов

В настоящее время проблема незаконного, нерегулируемого и несообщаемого промысла (далее – ННН-промысла) для сохранения и рационального управления водными биологическими ресурсами является ключевой. Запасы биологических ресурсов Мирового океана практически неисчерпаемы. Однако государства должны эксплуатировать их разумно, на основе предосторожного и экосистемного подходов. Но рациональному использованию ресурсов непоправимый ущерб наносит ННН-промысел, который имеет место практически во всех районах Мирового океана: как в зонах национальной юрисдикции, так и в открытом море. Одни рыбаки не соблюдают правила рыболовства, другие – осуществляют лов в запретные для промысла сезоны и в запретных районах, третьи – не сообщают (или сообщают неправильную информацию) о своих уловах. Владельцы некоторых судов меняют флаг государств, которые не могут или не хотят должным образом контролировать промысловую деятельность судов. Такой промысел подрывает национальные и международные меры по сохранению водных биоресурсов и управлению ими и ведет к истощению ресурсов.

ННН-промысел наносит серьезный ущерб экономике Российской Федерации. В ее исключительной экономической зоне и континентальном шельфе периодически ведут ННН-промысел иностранные суда под «удобными» флагами (Белиза, Камбоджи, Грузии, Сингапура, Монголии, Панамы и др.). Случается, что браконьерским промыслом занимаются также частные суда под российским флагом, в том числе в территориальном море и морских заповедниках.

Уловы, добытые ННН-промыслом, передаются иностранным судам или поставляются в порты Японии, Южной Кореи, Китая, Норвегии, Португалии и многих других стран для продажи. В результате такого несанкционированного промысла подорваны запасы камчатского краба в морях Дальнего Востока и Баренцевом море, ньюфаундлендской трески, камбалы, палтуса, минтая в анклав Берингова моря и других видов.

Борьба с ННН-промыслом – задача интернациональная. Искоренение этого негативного явления возможно только коллективными усилиями государств, международных организаций, рыбаков и их объединений на основе норм и принципов международного права. В последние годы этой проблеме уделяется значительное внимание как на многостороннем, так и на двустороннем уровнях. Так, в рамках Продовольственной и сельскохозяйственной организации Организации Объединенных Наций (далее – ФАО) в 2009 г. было разработано и принято Соглашение ФАО о мерах государства порта по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла. Кроме того, в настоящее время разрабатывается документ под рабочим названием «Критерии действий государства флага», который должен предусмотреть ответственность государства флага за действия своих рыболовных судов в случае ведения ННН-промысла.

На двустороннем уровне государства также стремятся сотрудничать друг с другом по вопросам борьбы с ННН-промыслом. Так, Российская Федерация, несколько меморандумов по борьбе с ННН-промыслом. В частности, в 2009 г. был подписан Меморандум между правительствами Российской Федерации и

Японии об основах дальнейшего сотрудничества в области предотвращения незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла морских живых ресурсов и незаконного вывоза продукции из них. В 2010 г. был подписан Меморандум между Федеральным агентством по рыболовству Российской Федерации и Министерством сельского хозяйства Китайской Народной Республики о взаимопониманиях в области предупреждения незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла живых морских ресурсов.

США и ЕС в 2011 г. подписали Совместное заявление по борьбе с ННН-промыслом. В этом документе подтверждается, что ННН-промысел представляет собой одну из самых серьезных угроз сохранению и устойчивому использованию морских биоресурсов. Лучший способ предотвращения ННН-промысла – это международное сотрудничество. В 2012 г. аналогичное Заявление ЕС подписал с Японией. Данные акты не являются международными договорами и не несут в себе международных обязательств для сторон. Тем не менее они являются одним из элементов сотрудничества и, возможно, в недалеком будущем будут являться основой для заключения двусторонних договоров по борьбе с ННН-промыслом.

К сожалению, двусторонних соглашений по борьбе с ННН-промыслом у Российской Федерации с приарктическими странами нет. Однако один положительный пример сотрудничества по данной проблеме между государствами, имеющими выход к Арктике, уже есть. Так, 3 июля 2012 г. был подписан Меморандум между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады в области сотрудничества по предупреждению, сдерживанию и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла.

Работа по согласованию проекта Меморандума началась в мае 2009 г. и велась на протяжении нескольких лет. Консультации *проводились как в ходе обмена письмами, так и в рамках первой сессии Российско-канадского Комитета по двустороннему сотрудничеству в области рыболовства (г. Санкт-Петербург, 13–14 сентября 2010 г.), по итогам которого канадская сторона передала новый проект документа российской стороне на рассмотрение.* В преамбуле этого документа закреплено намерение сторон определить условия сотрудничества в области борьбы с ННН-промыслом живых морских ресурсов.

Положения Меморандума основываются на принципах, изложенных в Международном плане действий по предупреждению, предотвращению и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла, одобренном Советом ФАО в 2001 г. Целью Меморандума является укрепление сотрудничества между двумя странами в области предупреждения, сдерживания и ликвидации ННН-промысла путем обмена информацией в отношении судов, имеющих право плавать под флагом одного из государств и запрашивающих доступ в порт или находящихся в порту другого государства. В соответствии с документом, стороны создадут механизм сотрудничества в области предупреждения ННН-промысла, а также разработают и подпишут Соглашение об этом. Стороны Меморандума будут сотрудничать в области предупреждения, сдерживания и ликвидации ННН-промысла судами, имеющими право плавать под флагом другой стороны, в том числе путем обмена необходимой информацией. Россия и Канада будут стремиться содействовать проведению встреч между их должностными лицами, экспертами в области инспекции или другими компетентными органами для обмена опытом и информацией с целью предупреждения и ликвидации ННН-промысла. Согласно ст. 4, каждый участник Меморандума будет уведомлять о портах, в которые могут запросить заход суда для осуществления деятельности, связанной с рыболовством. Для этого капитан рыболовного судна обязан предоставить, по крайней мере, следующие сведения: название судна; тип судна; регистрационный (бортовой) номер; международные позывные; имя владельца; вес рыбопродукции по видам;

копия разрешения на промысел. Эти данные немедленно будут сообщены компетентному органу государства флага для проверки. В случае расхождения представленной информации государство порта вправе провести инспекцию такого судна. После захода судна в порт наблюдатели государства флага вправе проинспектировать судно. Если на борту судна будет обнаружена незаконно выловленная рыба, то такому судну не может быть выдано разрешение на выгрузку любой рыбы или пользование любыми портовыми услугами, кроме тех, которые необходимы для жизнеобеспечения или безопасности судна. В Меморандуме определены и компетентные органы: от Российской Федерации – Федеральное агентство по рыболовству, от Канады – Департамент рыболовства и океанов. Меморандум вступил в силу с момента подписания.

Как известно, Меморандум не является международным договором, т. е. обязательным для исполнения актом, содержащим нормы права. Тем не менее заключение указанного Меморандума между Российской Федерацией и Канадой является важным шагом на пути двусторонней регламентации действий по борьбе с ННН-промыслом.

Когда говорят о ресурсах Арктики то чаще всего имеют в виду возможности разведки, разработки и добычи неживых природных ресурсов. Однако ни в коем случае нельзя забывать о живых морских ресурсах. Рыбное хозяйство является источником доходов и средством существования миллионов людей во всем мире. По данным ФАО, количество непосредственно занятых в рыболовстве или рыбоводстве, полностью или чаще всего частично, составляет примерно 45 млн человек, из которых рыбаков (в широком смысле) – более 35 млн человек.

В связи с этим крайне важно предусмотреть рациональное использование водных биологических ресурсов Арктики, не нанося угрозу их популяциям. Очевидно, что в данный момент промышленное рыболовство в Северном Ледовитом океане не является масштабным. Пока в основном речь идет о будущем такого рыболовства. Тем не менее по оценкам ученых-биологов, данные районы Мирового океана являются в достаточной степени перспективными.

Думается, что назрела необходимость в создании региональной организации по управлению рыбными ресурсами (Regional Fisheries Management Organisation, далее – РФМО) в Северном Ледовитом океане, одной из задач которой могла бы стать борьба с ННН-промыслом. В настоящее время данный район Мирового океана остается белым пятном на карте действия международных региональных организаций, т. е. единственным районом, который не подпадает под сферу компетенции какой-либо организации. Лишь небольшой район Баренцева моря, относящийся к Арктическому региону, является зоной компетенции Комиссии по рыболовству в Северо-Восточной Атлантике (НЕАФК).

Некоторые специалисты предлагают в качестве варианта решения проблемы отсутствия РФМО в Арктическом регионе – расширение компетенции НЕАФК на районы открытого моря Северного Ледовитого океана. Однако данное предложение не является выходом из сложившейся ситуации, поскольку НЕАФК, как и любая другая международная организация, не может выходить за рамки своей компетенции. В таком случае необходимо менять правоустанавливающие документы. В частности, вносить изменения в Конвенцию о будущем многостороннем сотрудничестве в области рыболовства в северо-восточной части Атлантического океана 1980 г. или принимать новую. Но это вряд ли возможно и, как представляется, не нужно. Необходимо создать новую РФМО, район действия которой будет охватывать Северный Ледовитый океан.

Естественно, для ее создания потребуется заключение многосторонней конвенции. Инициаторами такого договора могли бы выступить арктические прибрежные государства. Кроме того, вполне возможно, что в неда-

леком будущем станет актуальным вопрос о заключении многостороннего соглашения между арктическими государствами о сотрудничестве по предупреждению, сдерживанию и ликвидации ННН-промысла. Заключение такого договора может не только значительно повлиять на сохранение запасов и рациональное использование водных биологических ресурсов Арктики, но и позволит применять меры в отношении судов неприарктических государств, которые будут вести ННН-промысел или каким-то образом замешаны в нем.

*В.К. Зиланов,
профессор, председатель Северного Координационного совета ассоциаций,
объединений рыбной промышленности Северного бассейна (КС «Севрыба»)*

Новые вызовы арктическому рыболовству

1. К арктическим пространствам относят Северный Ледовитый океан с 10 окраинными морями — Баренцево, Белое, Карское, Лаптевых, Восточно-Сибирское, Чукотское, Бофорта, Линкольна, Гренландское и северная часть Норвежского. В ряде исследований предлагается за южную границу Арктики принимать Северный полярный круг — параллель $66^{\circ} 33'$ с. ш. Наряду с этими определениями Арктики, часто упоминается как ее южная граница изотерма $+10^{\circ}\text{C}$ в июле как в морских пространствах, так и на суше. В этом случае в западной части Арктики, и особенно в Баренцевом и Гренландском морях, ее южная граница, ввиду теплого течения Гольфстрим, сдвигается к северу (по сравнению с географическим определением по Северному полярному кругу), а в восточной части Арктики, ввиду особенностей уже южного переноса холодных вод, — значительно к югу. И тогда даже Берингово море попадает в Арктику, хотя оно соединяется с Арктикой всего лишь узким Беринговым проливом. К тому же при таком подходе постоянно будет межгодовая подвижность, «пульсация» южной границы Арктики. Такой подход весьма неудобен.

2. Необходимо, по крайней мере для целей рыболовства в Арктике, уточнить определение южной границы этого региона. Учитывая районы рыболовства и существующий международно-правовой режим морских пространств, в данной работе за южную границу арктического рыболовства принята южная граница 200-мильных исключительных экономических зон (ИЭЗ) пяти приарктических государств — России, США, Канады, Дании (Гренландии) и Норвегии. В этом случае к арктическому рыболовству относится такое, которое ведется в ИЭЗ уже упомянутых государств, а также в центральной части Северного Ледовитого океана, находящейся за пределами 200-мильных зон.

3. Несмотря на то что Северный Ледовитый океан и 10 его окраинных морей занимают огромные пространства, а заселенность его побережья невелика в количественном отношении по сравнению с более южными районами Евро-Азиатско-Американского континентов, рыболовство в значительных объемах ведется, по существу, только в Баренцевом, Гренландском и северной части Норвежского морей. Годовой вылов в этих районах всеми странами колеблется по годам в зависимости от состояния запасов основных объектов промысла (трески, пикши, сельди, мойвы, сайки, палтуса и др.) и океанологического режима и составляет 2–4 млн тонн. По существу, продукция из добываемых морских живых ресурсов арктических морей не

только используется для личного потребления местным прибрежным населением приарктических государств, но и является экспортом во многие страны Европы, Америки и даже Африки. Другой особенностью арктического рыболовства является его осуществление в основном в 200-мильных зонах приарктических государств. Последнее требует, ввиду миграций объектов промысла между зонами разных государств, скоординированных действий по их рациональному использованию и контролю за рыболовством посредством заключения соответствующих межправительственных соглашений и договоренностей. В качестве основ таких соглашений служат соответствующие положения Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., Соглашение по трансграничным запасам и далеко мигрирующим видам 1995 г. и ряд других. Наиболее широко и эффективно такая система создана и действует в северо-западном секторе Арктики и, в частности, в Баренцевом, Гренландском, северной части Норвежского морей. Одновременно для небольшой части Баренцева, Гренландского и Норвежского морей, где имеются «анклавы открытого моря», находящиеся за пределами 200-мильных ИЭЗ, действуют нормы межправительственных организаций для управления рыбными ресурсами, в частности НЕАФК, ИКЕС. Все это позволяет осуществлять рыболовство на научной основе и избегать разрушения запасов морских живых ресурсов в открытых («анклавных») морских районах.

4. В последние годы с потеплением Арктики происходит смещение рыболовства в северном и северо-восточном направлении, что обусловлено миграцией в эти районы основных объектов промысла – трески, палтуса, мойвы, сайки, сельди и других морских живых ресурсов. Так, в настоящее время промысел трески уже осуществляется к западу и северу от архипелага Шпицберген, а черный палтус обнаружен в водах, прилегающих к Земле Франца-Иосифа. А такие арктические виды, как мойва и сайка, мигрируют еще севернее и северо-восточнее, по сравнению с треской и палтусом. Пока все эти миграционные смещения находятся в пределах 200-мильного пояса Норвегии и России. Вместе с тем с потеплением Арктики не исключена дальнейшая миграция морских живых ресурсов в северном и северо-восточном направлениях и выход их за пределы 200-мильной зоны – в центральную часть Северного Ледовитого океана. К тому же в теплые (в гидрологическом отношении) годы, как правило, происходит увеличение численности большинства промысловых объектов Баренцева моря и расширение их ареала к северу и востоку, вплоть до выхода в Карское море.

5. В центральной части Северного Ледовитого океана, за пределами 200-мильного пояса пяти приарктических государств, находится самый большой в Мировом океане анклав открытого моря — площадью 2,8 млн кв. км (что соответствует двум площадям Баренцева моря), который, ввиду покрытия его до последнего времени льдом, был недоступен не только для коммерческого рыболовства, но и для рыбохозяйственных исследований. В последние годы, в связи с потеплением Арктики, некоторые районы этой открытой части освобождаются ото льда, становятся доступными как для рыбохозяйственных исследований, так и для осуществления коммерческого рыболовства в случае обнаружения здесь каких-либо многочисленных запасов морских живых ресурсов, либо миграции сюда тех объектов, которые в настоящее время используются в 200-мильных зонах. В этом случае вполне реально развитие нерегулируемого рыболовства, которое, как показывает аналогичный «опыт» в других анклавных районах (анклавы Берингова, Охотского, Баренцева морей), неминуемо приведет к разрушению запасов морских живых ресурсов. Остановить такой разрушительный промысел, когда он уже развился, весьма и весьма сложно. Гораздо продуктивнее заблаговременно создать определенный основанный на международной практике и

соответствующих правовых нормах международный режим для центральной части Северного Ледовитого океана, освобождающегося ото льда, с целью проведения прежде всего научных исследований.

б. Исходя из вышесказанного и с учетом меняющегося климата Арктики, повышающего вероятность развития нерегулируемого рыболовства в центральной части Северного Ледовитого океана, приарктическим государствам крайне необходимо принять следующие меры:

- а) Создать фонд и осуществлять на его основе ежегодно программу научного мониторинга открытой части Северного Ледовитого океана.
- б) Приступить к разработке и заключить межправительственное соглашение о сохранении и управлении живыми ресурсами в центральной части Северного Ледовитого океана.
- в) Опытное рыболовство в центральной части Северного Ледовитого океана может проводиться только на основе научных рекомендаций, вырабатываемых в рамках будущего межправительственного соглашения о сохранении и управлении морскими живыми ресурсами в этом районе.

*П.А. Гудев,
кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра
североамериканских исследований, ИМЭМО РАН;
старший научный сотрудник Центра научного сопровождения
Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации*

Новые режимы природоохранного управления в Центральной Арктике: акцент на региональный подход

Глобальное потепление климата все еще является научной гипотезой; тем не менее медленное, но планомерное уменьшение ледового слоя в Арктике, обусловленное прежде всего процессом глобальной циркуляции вод Мирового океана, является фактической данностью последних лет. В условиях этой тенденции защита морской окружающей среды Арктики, проблема сохранения биоразнообразия региона, несомненно, приобретают новую значимость. Существует вероятность планомерного роста масштабов арктического судоходства, разведки и добычи минеральных и энергетических ресурсов, что, в свою очередь, значительно увеличит опасность роста загрязнения морской среды и негативного влияния на биологическое разнообразие Арктики. Кроме того, сокращение ледового слоя может привести к открытию новых районов рыболовства и сделать новые виды доступными для коммерческой добычи, что создаст проблемы, связанные с их устойчивым использованием.

В связи с этим все чаще высказываются предложения относительно необходимости формирования новых международных институтов, заключения двусторонних и региональных соглашений, регулирующих различные виды морехозяйственной деятельности в уязвимом с экологической точки зрения Арктическом регионе. Естественно, что речь идет прежде всего о зонах за пределами национальной юрисдикции прибрежных государств, т. е. о районах открытого моря, на которые распространяются соответствующие свободы, прописанные как в Конвенции об открытом море 1958 г., так и в Конвенции по морскому праву 1982 г. Некоторые эксперты уже давно обращали внимание, что районы открытого моря – это последние регионы Мирового

океана, в отношении которых эволюция международного права отстает от развития хозяйственной деятельности. С их точки зрения, в перспективе в любых районах открытого моря может быть введено жесткое международное регулирование в отношении всякой деятельности, а также усиление контроля над ее экологическими последствиями⁵⁵.

Следует отметить, что конкретно-фрагментарные, «целевые» международные режимы управления и кооперации в Арктике известны уже давно. Это и Конвенция по сохранению морских котиков (1911, 1957), и Соглашение о сохранении белых медведей (1973), и Соглашение по североамериканскому оленю (1987), и Парижский договор по Шпицбергену (1920), и ряд других многосторонних и двухсторонних договоров и соглашений⁵⁶. Пожалуй, их главным недостатком является то, что они имеют, как правило, весьма узкую специализацию, а также основаны на четком следовании т. н. зональному подходу⁵⁷. В результате по мере экологизации международного морского права, все чаще стали раздаваться критические голоса относительно того, что такого рода пространственное деление и приоритетный акцент на соблюдении национального суверенитета прибрежного государства являются неадекватными в современных условиях, а международное морское право нуждается в дополнении новым комплексным подходом, который должен исходить из того, что у международного сообщества есть определенные общие интересы, стоящие выше интересов национальных государств в отдельности. Так, в его рамках, во-первых, должна применяться принципиально иная схема «общего использования» пространств и ресурсов Мирового океана с целью учета интересов всех членов международного сообщества с акцентом на развитие международного сотрудничества. Во-вторых, он должен строиться на понимании целостности той или иной морской экосистемы, т. е. без учета каких-либо разделяющих ее государственных/конвенционных границ.

Различные варианты режимов управления Арктическим регионом с целью защиты морской среды и биоразнообразия, за пределами национальной юрисдикции арктических государств уже существуют и активно продвигаются различными странами, научно-экспертными кругами и экологическими организациями. Главный постулат этих концепций заключается в том, что развитие эффективного управления быстроменяющимся Арктическим регионом возможно только путем признания вод и льдов центральной части Арктики (за пределами 200-мильных экономических зон пяти арктических прибрежных государств) в качестве некоего международного пространства, на которое не будут предъявляться какие-либо претензии⁵⁸. Однако формы

⁵⁵ Van Dyke J.M. International Governance and Stewardship of the High Seas and Its Resources // J.M. Van Dyke, D. Zaelke and G. Hewison (eds). *Freedom for the Seas in the 21st Century: Ocean Governance and Environmental Harmony*. – Washington, DC, Covelo, California: Island Press, 1993. – Pp. 14–18.

⁵⁶ Более подробно см.: Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Прекращение действия Временной конвенции о сохранении котиков северной части Тихого океана 1957 г. – М., 1989; Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Шпицберген: правовой режим прилегающих морских районов. – М.: СОПС, 2007; *Polar Politics. Creating International Environmental Regimes*. Ed. by Oran R. Young, Gail Osherenko. – N.Y.: Cornell University Press, 1993; Oran Young. *Creating Regimes. Arctic accords and International Governance*. – N.Y.: Cornell University Press, 1998.

⁵⁷ Как известно, он основан на разделении Мирового океана на зоны различной юрисдикции, отличающиеся друг от друга как степенью суверенитета (территориальное море, ИЭЗ, континентальный шельф, открытое море), так и степенью свободы (свободы судоходства, свободы рыболовства, свободы прокладки трубопроводов и т. д.).

⁵⁸ Paul Arthur Berkman and Oran R. Young. *Governance and Environmental Change in the Arctic Ocean* // *Science*. 2009. Vol. 324. № 5925. Pp. 339–340. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.bren.ucsb.edu/news/documents/Berkman_Young_Science.pdf.

и методы реализации этого международного управления существенно разнятся.

Так, некоторые природоохранные организации выступают с поддержкой идеи закрепления за полярными районами (Арктика и Антарктика) статуса т. н. «Всемирного парка», который предполагает наложение запрета не только на любую военную и хозяйственную деятельность (судоходство, рыболовство, добычу нефти и газа), но и на научные исследования, которые также могут оказывать негативное воздействие на морскую среду (например, исследования глубоководных районов с их уязвимыми генетическими ресурсами). Подобного рода концепцию поддержал Европейский парламент, выступивший с обоснованием необходимости принятия международного Договора о защите Арктики⁵⁹. Вполне естественно, что против таких радикальных предложений выступают, прежде всего, арктические страны, рассматривающие Арктику в качестве района, важного с военно-стратегической и ресурсной точек зрения. Не случайно в Илулиссатской декларации⁶⁰ была подтверждена неприменимость разработки нового международно-правового режима для Арктики.

Еще более ультрарадикальный подход строится на применении концепции «общего наследия человечества» ко всем живым ресурсам и пространствам Мирового океана за пределами зон национальной юрисдикции, включая соответственно и центральную часть Арктики. Однако этот подход не учитывает, что в рамках Конвенции ООН по морскому праву (далее – Конвенции 1982 г.) был создан только один орган, регулирующий вопросы добычи неживых ресурсов Международного района морского дна, – Международный орган по морскому дну. Никакого другого органа, регулирующего отношения государств в области использования пространств и ресурсов Мирового океана за пределами зон национальной юрисдикции, создано не было. Некоторыми экспертами уже давно выдвигается идея создания такого органа, занимающегося Мировым океаном в целом, интеграцией океанической политики, вопросами защиты окружающей среды⁶¹. Так, были предприняты попытки формирования Совета экологической безопасности в рамках ООН; придания новых полномочий Совету по опеке ООН, закончившему свою миссию в области деколонизации, в части надления его функциями хранителя и попечителя общего наследия человечества; создания Международной организации по окружающей среде, внедряющей единые экологические стандарты, в том числе в области защиты морской среды⁶². Очевидно, что создание такой структуры, обладающей наднациональными полномочиями в отношении всего Мирового океана, вопрос скорее долгосрочной перспективы, который, по крайней мере, будет требовать согласия большинства государств, а в отношении Арктики любой режим управления не может быть применен без соблюдения принципа единогласия всех пяти арктических стран.

Тем не менее часть исследователей полагают, что подобного рода режимы управления в открытых зонах Мирового океана, в том числе и в Арктике, будут носить более «демократический характер», т. к. они ориентированы на достижение общих целей, основаны на глобальной трансграничной взаимозависимости государств и учете чрезмерной антропогенной нагрузки на

⁵⁹ European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0474+0+DOC+XML+V0//EN>

⁶⁰ The Ilulissat Declaration. Arctic Ocean Conference Ilulissat, Greenland, 27–29 May 2008. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.norvegia.ru/nr/rdonlyres/945fb4d9-f4c7-4bcd-a5f9-57c91dce4a7b/94847/080525_arctic_ocean_conference_outcome.pdf

⁶¹ Borgese E.M. The oceanic circle: Governing the seas as a global resource. – United Nations University Press, 1998. – Pp. 161–162.

⁶² Speth J.G., Haas P.M. Global Environmental Governance. Washington: Island Press, 2006. – P. 134.

биосферу Мирового океана⁶³. Их не пугает то обстоятельство, что существующая тенденция к формированию в Мировом океане экологических границ в перспективе может привести к тому, что последние могут быть сочтены приоритетными по отношению к государственно-политическим границам.

С нашей точки зрения, такая позиция представляется не совсем корректной, т. к. «демократический характер» такого рода соуправления и введение каких-либо ограничений суверенных прав – вещи, плохо соотносящиеся друг с другом и имеющие т. н. обратную, отрицательную корреляцию. Экологический императив в целом не может выступать абсолютным обоснованием необходимости ущемления прав национальных государств как с целью защиты экосистем Мирового океана, так и ради достижения такого умопостигаемого состояния, как «устойчивое развитие». И хотя проблемы защиты морской среды, ее ресурсов и биоразнообразия уже ведут к постепенной трансформации устоявшихся международно-правовых норм, многие из существующих и предлагающихся форм международного сотрудничества в Арктике имеют как свои положительные, так и отрицательные стороны, а также существенные ограничения. На некоторых из этих аспектов мы остановимся более подробно.

* * *

Так, одной из наиболее приемлемых моделей режима управления, которая могла бы быть теоретически применима и к району Центральной Арктики, называют *Конвенцию ОСПАР* (Международная конвенция по защите морской среды северо-восточной части Атлантического океана). Во-первых, ее географические рамки распространяются на морские акватории Гренландского, Норвежского, Баренцева морей и часть Северного Ледовитого океана, а ее участниками являются как государства «арктической пятерки» (Норвегия, Дания), так и другие члены Арктического совета (Швеция, Финляндия, Исландия). Во-вторых, ее принципиальным отличием от других подобного рода региональных соглашений является то, что она целиком опирается на комплексный подход, т. е. направлена на согласование зачастую противоречащих друг другу интересов экономического развития и защиты морской среды как в зонах национальной юрисдикции стран-участниц, так и за ее пределами.

С этой целью в рамках режима ОСПАР осуществляется регулярный мониторинг состояния морской среды (в том числе контроль за уровнем эвтрофикации, сбросом опасных, токсичных и радиоактивных веществ), состояния атмосферы и речных стоков; анализируются меры по защите и сохранению морских экосистем и их биоразнообразия в условиях климатических изменений (в том числе от негативного воздействия как промышленного рыболовства и судоходства, так и нефтегазодобывающей промышленности); разрабатываются рекомендации по формированию сети морских защищенных областей.

Одним из принципиальных положений данного режима управления является приоритетное использование *экосистемного подхода*, в рамках которого признается взаимозависимость между всеми ресурсами (живыми и неживыми) данного региона, а также влияние всех видов морехозяйственной деятельности на состояние этих ресурсов. Правоприменимость такого подхода в отношении защиты морской среды центральной части Арктики вроде бы не вызывает сомнений. Однако следует учитывать некоторые ограничения, присущие экосистемному подходу⁶⁴.

Во-первых, часто бывает слишком сложно определить границы экосистемы и ее масштаб, т. к. морские живые ресурсы обладают изменчивостью

⁶³ Писарев В.Д. Дипломатия океанического соуправления // *Междунар. процессы*. 2007. № 2 (14). — С. 4–16; Писарев В.Д. Понятие и практика глобального соуправления // *Междунар. процессы*. 2007. № 3 (15). — С. 89–95.

⁶⁴ Наиболее острый, критический анализ правоприменимости экосистемного подхода представлен здесь: Овлащенко А.В., Покровский И.Ф. К вопросу об «экологизации» современного международного морского права // *Транспортное право*. 2009. № 2. — С. 31–37.

во времени и пространстве. Несмотря на многолетнюю практику построения иерархии морских больших экосистем⁶⁵, даже уже выделенные экосистемы остаются динамичным, постоянно меняющимся объектом. Соответственно лишь проведение скрупулезных морских научных исследований может поставить точку в этом вопросе. Существующих же научных данных, в особенности касающихся центральной части Арктики, как представляется, явно недостаточно для того, чтобы принимать те или иные меры по защите морской среды и ее биоразнообразия. Во-вторых, до сих пор не сложилось общее мнение между различными участниками морехозяйственной деятельности и прибрежными странами относительно того, что такое экосистемный подход. Его совершенно по-разному интерпретируют в зависимости от обстоятельств. В результате говорить о нарушениях тех или иных положений экосистемного подхода возможно лишь в том случае, если эти противоречия в его интерпретации будут в итоге устранены.

Наконец, экосистемный подход исходит из необходимости применения одинаковых мер по защите морской окружающей среды и морских живых ресурсов как в зонах национальной юрисдикции прибрежных государств, так и за ее пределами в рамках одной экосистемы. В этом отношении он существенно расходится с теми базовыми принципами, которые были введены Конвенцией 1982 г. и в соответствии с которыми пространства Мирового океана поделены на зоны различной юрисдикции, а его реализация на практике требует определенного пересмотра традиционной концепции национального суверенитета.

Более того, применительно к центральной части Арктики применение экосистемного подхода сталкивается с противоречиями. Это связано с тем, что на сегодня глубоководные районы Северного Ледовитого океана поделены на две части: первая – это водные пространства общего пользования, на которые распространяются традиционные принципы свободы открытого моря; вторая – морское дно и недра, юридически квалифицируемые «арктической пятеркой» как их континентальный шельф. Соответственно налицо существование принципиально разных режимов управления в отношении толщи воды и арктического дна и недр. В таком разделении пространств уже наблюдается отход от принципов экосистемного подхода, в котором заложено рассмотрение морского дна и водных масс как единой экосистемы, требующей единого управления⁶⁶.

Схожие замечания можно высказать и в отношении *предосторожного подхода*⁶⁷, который является одним из базовых элементов экосистемного. Так, учитывая, что современная база знаний о Мировом океане, морских экосистемах и происходящих в них процессах до сих пор не является полной, встает резонный вопрос относительно того, как можно определить наличие серьезного или необратимого риска, который бы обязывал применить предосторожный подход. Наконец, применимость предосторожного подхода может привести к ограничениям экономической и промышленной политики государств. Другими словами, реализация предосторожного подхода зачастую может носить исключительно конъюнктурный, политический, а не научно обоснованный характер⁶⁸.

⁶⁵ Large Marine Ecosystems of the World. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.lme.noaa.gov/>

⁶⁶ Vallega A. Sustainable Ocean Governance. A geographical perspective. – N.Y., L.: Routledge, 2001. – P. 223

⁶⁷ Его суть можно сформулировать так: в случае если существует какой-либо потенциальный риск, даже отсутствие каких-либо научных доказательств о наличии причинно-следственной связи между действием и тем, что за ним последует, не может быть использовано как основание для неприятия мер по защите окружающей среды.

⁶⁸ Более подробно об экосистемном и предосторожном подходах см.: Гудев П.А. Экологический императив // Междун. условия морепользования. Сер.: Теория и практика морской деятельности. Вып. 18. – М.: СОПС РАН, 2010. – С. 274–299.

Вторым базовым принципом, на который опирается Конвенция ОСПАР, является необходимость формирования *морских защищаемых районов* (МРА – *marine protected areas*). В данном случае речь идет о таких областях Мирового океана, в отношении которых устанавливаются и применяются единые меры по защите, сохранению и восстановлению морской окружающей среды с целью сохранения как биоразнообразия, так и регулирования всех процессов, происходящих в рамках единой экосистемы. С этой точки зрения формирование МРА – один из важных шагов по претворению в жизнь экосистемного подхода. В рамках ОСПАР уже сформированы такие области как в пределах 200-мильных зон стран-участниц, так и в районах открытого моря. В частности, в центральной части Северного Ледовитого океана была выделена зона высокой экологической и биологической значимости (Ecologically and Biologically Significant Area, EBSA)⁶⁹. На весьма похожей концепции создания в центральной части Арктики некоего подобия природного заповедника / Всемирного парка настаивают некоторые природоохранные организации. Однако эта идея, как и повсеместное внедрение экосистемного и предосторожного подходов, также имеет свои ограничения и недостатки.

Как известно, процесс создания МРА был запущен еще в 1970-е гг. в отношении зон территориального моря, в 1980-е гг. он распространился на исключительные экономические зоны прибрежных стран, а в 1990-е гг. впервые был поставлен вопрос о целесообразности расширения МРА путем их формирования не только в прибрежных зонах, но и в открытом море. Этот процесс не обошел стороной и Арктический регион. Ведущаяся в рамках Арктического совета статистика говорит о том, что количество регионов Арктики, имеющих статус защищаемых областей, увеличилось с 1991 по 2010 г. на 10,8 %⁷⁰, всего порядка 1014 областей имеют такой статус, а их общая площадь составляет около 3,5 млн кв. км. Главная проблема состоит в том, что большая часть таких областей расположена на берегу, хотя зачастую они и затрагивают часть прибрежной зоны. Непосредственно морских защищенных районов в Арктике достаточно мало⁷¹. Среди них район EBSA ОСПАР – единственный из всех в Северном Ледовитом океане – расположен за пределами 200-мильных зон арктических государств. Однако его формирование в открытом море ставит вопрос относительно его легитимности.

В условиях существующих положений морского права создание морских защищаемых областей в основном направлено на недопущение загрязнения морской среды из разных источников. Так, различного рода МРА могут быть созданы лишь в рамках: ст. 211 Конвенции 1982 г., разрешающей прибрежным государствам выделять в своей исключительной экономической зоне особый район с целью предотвращения загрязнения с судов; ст. 234 этой Конвенции – в районах, большую часть года покрытых льдом и представляющих опасность для круглогодичного судоходства в пределах исключительной экономической зоны; Международной конвенции по предотвращению загрязнения с судов (МАРПОЛ); требований Международной морской организации; Монреальских рекомендаций по защите морской среды от источников загрязнений, находящихся на суше⁷². Как видно, создание

⁶⁹ См.: Charlie-Gibbs. Marine Protected Area – Preserving Diversity in the High Seas. [Электронный ресурс]. – URL: <http://charlie-gibbs.org/charlie/sites/all/themes/motion/images/Map-15-2011.png>

⁷⁰ Circumpolar Protected Areas Monitoring. Arctic Protected Areas Monitoring Scheme Background Paper. CAFF Monitoring Series Report. 2011. № 5. [Электронный ресурс]. – URL: http://library.arcticportal.org/1519/1/ArcticProtectedAreas_Background_website2.pdf

⁷¹ См.: [Электронный ресурс]. – URL: http://library.arcticportal.org/1393/1/CAFF_Map_No_58_Protected_Areas_in_the_Arctic_classed_after_their_IUCN_category_2010.pdf

⁷² Более подробно см.: Yoshifumi Tanaka. A dual approach to ocean governance. The cases of zonal and integrated management in international law of the sea. — Bodmin: The Ashgate international law series, 2008. – Pp. 169–182.

МРА за пределами зон национальной юрисдикции возможно лишь в рамках Конвенции МАРПОЛ и Международной морской организации. Конвенция 1982 г. допускает выделение «особых районов» лишь в пределах зоны национальной юрисдикции прибрежного государства, а Монреальские протоколы направлены на борьбу с загрязнениями морской среды исключительно в прибрежной зоне.

Особые районы МАРПОЛ, призванные ограничить загрязнение морской среды нефтью, вредными жидкими веществами и мусором с судов, уже сформированы в Аравийском, Балтийском, Карибском, Красном, Северном, Средиземном, Черном морях, а также в районе Аденского залива и Антарктики⁷³. Особо уязвимые морские районы (ОУМР), направленные на минимизацию ущерба морской среде от судоходства, также сформированы под эгидой ИМО в различных районах Мирового океана⁷⁴ как в зонах национальной юрисдикции прибрежных государств, так и за ее пределами (например, все Балтийское море в 2005 г. было объявлено ОУМР). Существенные ограничения в их применении связаны с двумя обстоятельствами. Во-первых, их узкая специализация предполагает, что они не могут быть распространены на регулирование какой-либо иной деятельности, помимо судоходства. Во-вторых, следует учитывать, что создание МРА, в которых было бы полностью запрещено судоходство (как это предлагают сделать в отношении Центральной Арктики), противоречит базовым принципам как Конвенции об открытом море 1958 г., так и UNCLOS. В связи с этим куда более действенной мерой будет принятие Полярного кодекса, регулирующего осуществление судоходной политики в арктических водах.

Формирование МРА за пределами 200-мильных зон арктических стран теоретически возможно также в рамках Конвенции о биологическом разнообразии. В ее рабочих документах неоднократно отмечалось, что: «возрастает риск, которому подвергается биоразнообразие морских районов, находящихся за пределами действия национальной юрисдикции... существует настоятельная необходимость в международном сотрудничестве и действиях для совершенствования охраны и устойчивого использования биоразнообразия на морских территориях, находящихся за пределами действия национальной юрисдикции, в том числе создание дополнительных морских охраняемых районов в соответствии с нормами международного права и на основе научной информации...»⁷⁵.

Главный недостаток этого подхода заключается в том, что задача по защите биоразнообразия не может решаться отдельно от защиты той морской среды, в которой обитают эти биологические виды. При этом официальная статистика ООН говорит о том, что те загрязнения, которые находятся на суше, занимают первое место по объемам вреда (их доля составляет около 80 %), причиняемого морской среде. Соответственно возникает резонный вопрос относительно целесообразности создания МРА по защите биоразнообразия, вне рамок возможностей которых окажется борьба с основным источником загрязнения морской среды, т. к. он находится в прямой компетенции прибрежных государств.

Таким образом, создание МРА в зонах открытого моря сталкивается со значительными трудностями, которые связаны с отсутствием каких-либо конкретных норм международного права по этому вопросу. Пока нет никакого универсального договора/соглашения, который бы легитимизировал эту практику. Более того, создание МРА зачастую противоречит базовым

⁷³ См.: Карта с обозначенными особыми районами MARPOL 73/78. [Электронный ресурс]. – URL: <http://seafarer-spb.ru/wp-content/uploads/2010/07/marpol.jpg>

⁷⁴ Particularly Sensitive Sea Areas. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.imo.org/OurWork/Environment/PollutionPrevention/PSSAs/Pages/Default.aspx>

⁷⁵ Решения, принятые седьмым совещанием Конференции сторон Конвенции о биологическом разнообразии. UNEP/CBD/COP/7/21. – § 29–31. – Р. 164. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07/full/cop-07-dec-ru.pdf>

принципам свободы судоходства, свободы прокладки подводных кабелей и трубопроводов, свободы рыболовства и свободы проведения научных исследований. Ст. 89 Конвенции 1982 г. говорит о неправомерности претензий на суверенитет над открытым морем, установление МРА в открытом море – это фактически создание некоего «ограничительного» района, который, однако, не может принадлежать ни одному государству⁷⁶.

Учитывая, что проблема защиты и сохранения морской среды в центральной части Арктики не может быть решена без целенаправленных усилий именно пяти арктических прибрежных государств, гипотетическое формирование любых видов МРА может быть осуществлено только в условиях их единогласной поддержки такого проекта. В большей степени речь может идти о применении какого-либо регионального согласованного формата по проведению единой политики в области защиты морской среды Центрально-Арктического региона. Более того, исторический приоритет «арктической пятёрки» в проведении научных исследований Арктики дает им основания на самостоятельное принятие решения относительно необходимости такого шага. Накопленная же за десятилетия научная база знаний об Арктике может играть роль доказательной базы как относительно правомерности, так и нецелесообразности создания МРА.

Режим Конвенции ОСПАР, хоть и не направлен на регулирование вопросов рыболовства в зоне Северной Атлантики, тем не менее связан с деятельностью *Комиссии по делам рыболовства в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК)*, которая регулирует промысел в том числе и в акваториях морей Северного Ледовитого океана (Норвежского, Гренландского и Баренцева)⁷⁷. При этом открытая часть Северного Ледовитого океана остается одним из немногих районов Мирового океана, в отношении которого не введено межгосударственное регулирование рыбопромысловой деятельности⁷⁸. Перспектива дальнейшего уменьшения ледового слоя ставит вопрос о введении каких-либо превентивных мер, направленных на недопущение незаконного, несообщаемого и нерегулируемого (ННН) промысла в этом регионе открытого моря. Есть вероятность, что в связи с потеплением климата в Карском и Чукотском морях возрастет численность промысловых видов (черный палтус, сайка, мойва, камбала), что неизбежно привлечет сюда рыбопромысловые флоты нерегиональных стран. В связи с этим американской стороной выдвигаются предложения по введению временных мер сохранения рыбных ресурсов в открытой части Северного Ледовитого океана, поддержанные письмами ученых практически из всех арктических стран.

Очевидно, что арктические страны не могут быть заинтересованы в бесконтрольном вылове в открытых зонах Северного Ледовитого океана, т. е. (за пределами своих 200-мильных зон), который может активизироваться по мере сокращения ледового покрова. А введение регионального режима управления рыбными ресурсами в данном случае имеет определенные правовые основания.

Так, впервые задача защиты морских живых ресурсов открытой части Мирового океана была сформулирована еще в Конвенции о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря 1958 г. В ней ведение рыболовной деятельности в открытом море было объявлено неотъемлемым правом любого государства. Однако был сделан акцент на том, что ведение рыболовства в открытом море может неблагоприятным образом отражаться

⁷⁶ См.: Yoshifumi Tanaka. A dual approach to ocean governance. The cases of zonal and integrated management in international law of the sea. – Bodmin: The Ashgate international law series, 2008. – Pp. 198–204.

⁷⁷ Схема зоны действия НЕАФК представлена здесь: [Электронный ресурс]. – URL: http://qsr2010.ospar.org/en/media/content_img/ch08/fig_8_1_EN.gif

⁷⁸ FAO Major Fishing Areas. ARCTIC SEA. Major Fishing Area 18. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fao.org/fishery/area/Area18/en/>

на запасах и состоянии морских живых ресурсов в зоне территориального моря прибрежных стран. Конвенция 1982 г., в ст. 116, подтвердила существование «особых интересов» прибрежного государства при осуществлении рыболовной деятельности в зонах открытого моря. Таким образом, было признано, что абсолютное применение принципа свобод открытого моря несет в себе определенный риск в отношении биоразнообразия. Было подтверждено правило, согласно которому реализация принципа свободы открытого моря должна быть согласована с необходимостью защиты морских живых ресурсов⁷⁹.

В отношении центральной части Арктики речь идет о сохранении т. н. трансграничных рыбных запасов, которые могут быть объектом промысла всех государств в открытом море, но в ИЭЗ арктических государств становятся объектом их юрисдикции. Вылов трансграничных видов в открытом море прямым образом сказывается на популяции этих запасов в ИЭЗ. Прибрежные государства, заинтересованные в освоении того или иного вида в граничащем с их ИЭЗ участке открытого моря, традиционно считали появление там рыбопромысловых судов других государств нарушающим их интересы⁸⁰. С целью урегулирования этих противоречий в 1995 г. было принято Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных ресурсов и запасов далеко мигрирующих рыб. Его основной идеей является то, что нерегулируемый промысел способен привести к серьезным нарушениям в морских экосистемах, к истощению отдельных видов морских живых ресурсов.

К сожалению, один из недостатков, как Конвенции 1982 г. в целом, так и Соглашения 1995 г. в частности, заключается в том, что все их положения относительно необходимости межгосударственного сотрудничества, в целях сохранения живых ресурсов открытого моря, достаточно расплывчаты. Обязательство сотрудничать не является директивным и зависит от доброй воли сторон. Большой вопрос заключается в том, будут ли, например, крупнейшие рыбопромышленные державы Азиатско-Тихоокеанского региона полноценно соблюдать эти указания при осуществлении вылова в открытой части Северного Ледовитого океана. Создание же пятью арктическими странами региональной организации по сохранению ресурсов в этих водах способно стать действенным шагом на пути реализации базовых положений Соглашения 1995 г. Более того, само Соглашение может рассматриваться в качестве правового обоснования необходимости принятия такого решения.

Естественно, что ее формирование должно сопровождаться проведением интенсивных научных исследований рыбных запасов центральной части Арктики. На сегодня Российская Федерация, к сожалению, практически не ведет научных исследований и не располагает научными данными относительно рыбных запасов в большинстве российских арктических морей за исключением Баренцева и Белого⁸¹. В связи с этим необходимо ставить вопрос

⁷⁹ См.: Floit Catherine. Reconsidering Freedom of the High Seas: Protection of Living Marine Resources on the High Seas // J.M. Van Dyke, D. Zaelke and G. Hewison (eds), *Freedom for the Seas in the 21st Century: Ocean Governance and Environmental Harmony*. – Washington, DC, Covelo, California: Island Press, 1993. – Pp. 310–320.

⁸⁰ См.: Burke William T. Unregulated high seas fishing and ocean governance // J.M. Van Dyke, D. Zaelke and G. Hewison (eds). *Freedom for the Seas in the 21st Century: Ocean Governance and Environmental Harmony*. – Washington, DC, Covelo, California: Island Press, 1993. – P. 235; Вылегжанин А.Н. Морские природные ресурсы (международно-правовой режим) / предисл. акад. РАН А.Г. Гранберга. – М.: СОПС Минэкономразвития и РАН, 2001 г. – С. 196–214.

⁸¹ Глубоков А.И., Глубоковский М.К. Международное правовое регулирование рыболовства в арктических морях // Арктика: зона мира и сотрудничества / отв. ред. А.В. Загорский – М.: ИМЭМО РАН, 2010 г. – С. 103–120. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.imemo.ru/ru/publ/2011/11011.pdf>

относительно принятия государственной программы как в отношении проведения таких исследований, так и в отношении строительства полноценного научно-исследовательского флота рыбной отрасли. Только в таком случае может быть нивелировано негативное отношение части российских экспертов к идее передачи части национальных функций новой международной региональной структуре «арктической пятерки», в частности такой, которая бы отвечала за сохранение рыбных ресурсов в центральной части Северного Ледовитого океана. Создание действенного механизма контроля за состоянием рыбных ресурсов, защиты и сохранения морской среды при одновременном поощрении платной передачи нерегинальным государствам квот на вылов рыбы в пределах 200-мильной зоны соответствующего арктического прибрежного государства, – в долговременных интересах всех стран Арктического региона и международного сообщества в целом.

Подводя итоги, следует отметить, что все предлагающиеся варианты введения в Арктике международных режимов управления пространствами и ресурсами имеют как свои положительные, так и отрицательные стороны. Зачастую наиболее радикальные проекты прямо противоречат современным нормам международного права. Даже применение таких широко распространенных подходов, как экосистемный и предосторожный, сталкивается с необходимостью существенного расширения научной базы, обосновывающей необходимость их внедрения. В противном же случае существует вероятность их конъюнктурного использования. Оценка идеи формирования в Арктике морского защищаемого района за пределами 200-мильных зон прибрежных государств во многом зависит от его конкретного правового содержания.

Таким образом, можно говорить о том, что широкая интернационализация проблемы защиты морской среды и живых ресурсов Арктического региона – путь достаточно спорный. Куда более действенным представляется ставка на региональный подход в решении проблем Арктики. В частности, речь идет о возможности заключения региональных соглашений между странами «арктической пятерки» (правда, возможен и более широкий формат – в рамках Арктического совета) по сохранению рыбных ресурсов, по защите морской среды и ее биологического разнообразия в Арктике. Вполне вероятно, существует целесообразность рассмотрения вопроса о введении особых «экологических границ», первоначально в рамках арктических секторов, и распространении некоторых норм национального экологического законодательства арктических стран, в том числе и на центральную часть Северного Ледовитого океана. В таком случае возможен приоритетный учет интересов арктических государств, как имеющих на это преимущественное право, при природоохранном регулировании вопросов, связанных с освоением пространств и ресурсов Центральной Арктики.

А.Н. Николаев,
доктор юридических наук, профессор, РАН;
И.П. Дудыкина, кандидат юридических наук, юридическая фирма «Фактор»

Правовые вопросы сохранения и рационального управления морскими живыми ресурсами в центральной части Северного Ледовитого океана

В российской науке международного права общий международно-правовой режим *морских природных*, в том числе рыбных и иных живых ресурсов, весьма предметно исследован, особенно в части *глобального уровня* регулирования⁸². Немало научно-правовых работ посвящено также анализу правового режима *Арктического региона*, в том числе охране окружающей среды в нем как на универсальном, так и региональном уровне, включая природоохранные меры, обозначенные Арктическим советом⁸³. В настоящем докладе рассматриваются *юридические особенности* сохранения, использования и рационального управления биологическими ресурсами в высокоширотном арктическом районе, находящемся за пределами 200-мильных исключительных экономических зон пяти государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану, в общем контексте современного морского и природоохранного права⁸⁴. Сложность этой относительно новой темы обуславливает необходимость обширной общетеоретической части, посвященной базовым данным современной юридической науки – о понятии «управление морскими живыми ресурсами»; о толковании Соглашения ООН 1995 г. о запасах трансграничных и далеко мигрирующих видов рыб; об «анклавах» открытого моря; об управлении морскими экосистемами; об осторожном подходе.

⁸² См., например: Молодцов С.В. Правовой режим морских вод. М., 1982. С. 64–133; Волков А.А., Бежашев К.А. и др. Морское и рыболовное право /под ред. А.А. Волкова – М., 1986. – С. 129–148; Вылегжанин А.Н. Морские природные ресурсы (международно-правовой режим) / предисл. акад. РАН А.Г. Гранберга. – М., 2001. – С. 16–85; Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. Теория и документы. М., 2000. С. 9–82.

⁸³ См. об этом: Международное право /предисл. С.В. Лаврова. Редкол. А.Н. Вылегжанин, Ю.М. Колосов, Ю.Н. Малеев, Р.А. Колодкин – М., 2009. – С. 195–207; Малеев Ю.Н. Экологически опасная Арктика – угроза всему миру // Международное право. 2004. № 4 (20); Вылегжанин А.Н. Уточнение пределов юрисдикции России в Арктике на основе общего международного права // Междунар. суды: актуальные проблемы междунар. права: Межвуз. сб. науч. трудов. Вып. 2 (6). Отв. ред. Г.В. Игнатенко, Л.А. Лазутин. – Екатеринбург, 2010. – С. 23–42.

⁸⁴ Пять этих государств — Россия, США, Дания (остров Гренландия), Канада, Норвегия. Все они имеют национальное законодательство, применимое к их арктическим территориям. Например, согласно «Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу», предусмотрено понятие «Арктическая зона Российской Федерации» – это часть Арктики, в которую входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, определенные решением Государственной комиссии при Совете Министров СССР по делам Арктики от 22 апреля 1989 г., а также земли и острова, указанные в Постановлении Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане», и прилегающие к этим территориям, землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом. О толковании этого понятия см., например: российская Арктика. Справочник для государственных служащих. – М.: Дрофа, 2001. – С. 13.

Применимые общетеоретические вопросы

Понятие «управление морскими ресурсами» в международном праве

В начале XX в. русским ученым Ф.И. Барановым была разработана первая математическая модель зависимости между состоянием запаса рыб и промысловой нагрузкой на него. В 1918 г. было опубликовано обоснование этой модели, воспринятое на широком международном уровне. Впоследствии модель ресурсного управления, предложенная Ф.И. Барановым, была модифицирована, в том числе и «биологической» школой (прежде всего, другого отечественного ученого – Н.М. Книповича)⁸⁵.

Первым примером международно-правовой апробации модели управляемых морских живых ресурсов в зарубежной юридической литературе справедливо называют согласованную между США и Канадой в 1923 г. Конвенцию о сохранении запасов палтуса в северной части Тихого океана и в Беринговом море (Convention for the Preservation of the Halibut Fishery of the Northern Pacific Ocean and Bering Sea). Термин «конвенционные воды» охватывал как территориальные воды США и Канады, так и районы открытого моря, являющиеся ареалом обитания палтуса. В конвенционных водах гражданам и жителям двух стран запрещалось вести промысел палтуса, за исключением того, который предписывался Международной комиссией по палтусу Тихого океана, предусмотренной Конвенцией для целей увеличения запасов палтуса «до уровня, обеспечивающего максимально устойчивый вылов этого вида, и для поддержания запасов на должном уровне» (п. 1 ст. 3). Комиссии, соответственно этим целям, вменялось в обязанность «проводить научные исследования, касающиеся жизненного цикла палтуса в конвенционных водах, и периодически издавать отчеты о своей деятельности и исследованиях», а также осуществлять на основе результатов исследований регулирование промысла, включая: деление конвенционных вод на районы; установление в каждом из них открытых или закрытых сезонов промысла; ограничение количества палтуса, разрешенного в данном районе к вылову, а также регламентация минимального размера вылавливаемых особей и характера рыболовственных приспособлений; установление правил выдачи лицензий на промысел, сбора статистических данных, запретов на выход в море из порта или иного места судов для промысла палтуса после даты, когда, по оценке Комиссии, может быть достигнут установленный ею допустимый улов в данном районе промысла (п. 2 ст. 3).

Эта конвенция получила высокую оценку на Международной научно-технической конференции по сохранению морских живых ресурсов 1955 г.⁸⁶ В Заключительном докладе Международной технической конференции 1955 г. формулировались некоторые составляющие управления морскими живыми ресурсами: обязательство государств, занятых в морском рыболовстве, осуществлять сбор научных данных о состоянии биологических ресурсов, статистической информации о исследованиях, в том числе для целей поддержания на надлежащем уровне стабильного воспроизводства облавливаемого запаса; обзор и поиск адекватного решения международных проблем, обусловленных несовпадением границ

⁸⁵ Подробнее об этом см.: Бабаян В.К., Бородин Р.Г., Ефимов Е.Н. Теоретические основы регулирования промысла. – Теория формирования численности и рационального использования стад промысловых рыб. – М.: Наука, 1985 г. – С. 166–174; Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. Теория и документы. М., 2000. С. 55–77.

⁸⁶ Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Девятая сессия. Дополнение №21 (А(2890)). С. 55 и след.

ареалов обитания крупных промысловых запасов и границ конвенционных районов и др.⁸⁷.

Доклад и иные результаты работы Конференции сказались на принятии Комиссией международного права (КМП) кодификационных усилий в области морского права. На своей 7-й сессии КМП (1955 г.), как отмечено в ее последующем докладе Генеральной Ассамблее ООН, took note of the report of the Conference with great interest («с большим интересом приняла к сведению доклад Конференции»)⁸⁸.

Заместитель председателя Комиссии международного права Г. Амадор (García Amador), который выполнял в качестве представителя Правительства Кубы на Международной технической конференции в Риме, функции заместителя председателя Конференции, в свете доклада Конференции представил КМП новые проекты статей по морскому праву для замены тех, которые были одобрены КМП в 1953 г. После внесения в проект Г. Амадора ряда изменений КМП сочла его приемлемым. Отметим, во-первых, что в докладе КМП репрезентативно цитировался текст доклада Международной технической конференции 1955 г. Во-вторых, в докладе КМП впервые использовалось понятие «управление» (management) применительно к морским живым ресурсам⁸⁹. КМП признала, в частности, что предложение о поощрении увеличения или восстановления продуктивности ресурсов (building up or restoration of the productivity of resources), возможно, отражает проблемы и интересы, заслуживающие признания в международном праве (may reflect problems and interests which deserve recognition in international law). Однако на этом этапе Комиссия воздержалась от какого-либо конкретного предложения (refrained from making any concrete proposal)⁹⁰. Соответственно, в тексты Женевских морских конвенций 1958 г. положения об управлении морскими живыми ресурсами не вошли.

И лишь в Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. (далее – Конвенция 1982 г.) такие положения включены. Добавим к этому, что применяемые в Конвенции термины «сохранение» (*англ. и фр. – conservation*) и «управление» (*англ. – management, фр. – gestion*) используются применительно к природным ресурсам, живым и неживым, а конвенционный термин «защита» (*англ. и фр. – protection*) – применительно к морской среде. Термин «охрана рыбных ресурсов», столь часто встречающийся в российском законодательстве, в постановлениях Конвенции 1982 г. не используется. В Конвенции термин «охрана» применен в ст. 146 и 155, когда речь идет об охране человеческой жизни (*англ. – protection of human life; фр. – protection de la vie humaine*).

Итак, содержание понятий «управление морскими ресурсами», «управление минеральными ресурсами», «управление живыми ресурсами», используемых в Конвенции 1982 г., четко в ней не определено. Проведенный в науке анализ соответствующих международно-правовых источников позволил выявить, по меньшей мере, следующие слагаемые управления морскими живыми ресурсами:

- а) экологический компонент (т. е. учет естественных изменений состояния морской среды под влиянием антропогенных факторов);
- б) оценка состояния запасов морских биологических ресурсов, их мониторинг;
- в) определение объемов максимального устойчивого вылова и общего допустимого вылова;

⁸⁷ Report of the International Technical Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea. Rome, 18 April — 10 May, 1955. A/Conf. 10/6.

⁸⁸ Yearbook of the International Law Commission. 1956. Vol. II. P. 287.

⁸⁹ Ibid. P. 289–293.

⁹⁰ Ibid. P. 290.

- г) содействие цели оптимального использования живых ресурсов, в том числе посредством анализа экономических показателей;
- д) регулирование промысла для обеспечения прежде всего неистощительности биоресурсов (включая лицензирование; определение сезонов и районов промысла; видов, разрешенных для промысла, и т. д.);
- е) создание адекватных институциональных структур⁹¹.

Современной тенденцией является практика целостного применения прибрежным государством конвенционных положений о природных ресурсах для достижения единообразного управления ими – не только в морских районах, находящихся под его суверенитетом и юрисдикцией, но и, применительно к некоторым ресурсам, в примыкающих районах открытого моря. В развитии международного права обозначилась тенденция *на региональном уровне* к ужесточению норм о сохранении биологических ресурсов Мирового океана. Заинтересованными государствами посредством региональных договоров (например, в рамках Конвенции о сохранении лосося в северной части Атлантического океана, Конвенции о сохранении запасов анадромных видов в северной части Тихого океана) созданы такие региональные механизмы, которые запрещают промысел соответствующих биоресурсов в открытом море, обеспечивают его рациональность, надлежащую подотчетность и регулирование в пределах 200 миль от побережья. Особенно это относится к трансграничным рыбным ресурсам, в том числе в «анклавах» открытого моря.

*Соглашение об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими*⁹²

Международное признание понятия «трансграничные рыбные запасы» и его практическое значение подтвердила Конференция ООН по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих видов рыб 1993–1995 гг. (далее – Конференция ООН 1993–1995 гг.). Подчеркивая значимость Конференции, ее председатель посол С.Н. Нандан отметил «довлеющую необходимость» сохранить морские живые ресурсы. «Если мы надлежаще не ответим на этот вызов современности, морские живые ресурсы будут по-прежнему чрезмерно эксплуатироваться, а их запасы – истощаться»⁹³. Суть проблем, которые рассматривались в 1993–1995 гг. в штаб-квартире ООН в Нью-Йорке, состоит в следующем. В Мировом океане складывается множество ситуаций, когда ареал обитания рыбных запасов находится как в 200-мильной экономической зоне (напомним, в отношении ее ресурсов прибрежное государство осуществляет суверенные права), так и в районе открытого моря, прилегающем к зоне (в отношении ресурсов такого района подобных прав у прибрежного государства нет). Стремясь рационально использовать запас, поддерживая его на уровне, обеспечивающем наиболее высокий темп воспроизводства, прибрежное государство идет на само-

⁹¹ Вылегжанин А.Н. Юридические начала управления живыми ресурсами Мирового океана / Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. Теория и документы. М., 2000. С.16–20.

⁹² Название этого Соглашения от 4 декабря 1995 г. на английском языке, являющееся аутентичным (наряду с русским, арабским, испанским, китайским и французским), сформулировано не менее громоздко: The Agreement for the Implementation of the Provisions of the UN Convention on the Law of the Sea of 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.

⁹³ UN Conference on Straddling Stocks and HMS. Closing Statement of Ambassador S.N. Nandan. N.Y. 30 July 1993. P. 1.

ограничительные меры по сохранению запаса, в том числе на ограничение вылова в зоне, организацию мониторинга промысла, проведение исследований по оценке запасов. Дорогостоящие меры, принимаемые прибрежным государством, нередко оказываются тщетными вследствие нерегулируемого рыболовства того же запаса в прилегающем к зоне района открытого моря. Возникающие в связи с этим разногласия между государствами чреваты опасными последствиями. При этом правовой и биологический аспекты подобных конфликтных ситуаций могут быть разные. Например, в Беринговом море трансграничные запасы, обитающие преимущественно в экономических зонах России и США, некоторое время «выкачивались» судами Японии, Южной Кореи, Польши, Тайваня через «анклав» открытого моря, окруженный этими зонами. В Охотском море трансграничные запасы, обитающие в исключительной экономической зоне России, были объектом нерегулируемого лова в центральной части моря за пределами 200 миль, которая окружена российской экономической зоной⁹⁴.

Еще до Конференции ООН 1993–1995 гг. термин «трансграничные запасы» (*straddling stocks*) использовался в науке, а также в документах ФАО для краткого обозначения тех запасов морских организмов, ареал обитания которых пересекает границу между 200-мильной экономической зоной и районом открытого моря, прилегающим к экономзоне. В этом смысле упомянутый термин применялся, например, делегацией Канады на Третьей Конференции ООН по морскому праву. Поскольку, однако, в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. данный термин не использовался, его содержание вызвало в научных кругах дискуссию, в частности на симпозиумах по морским биоресурсам, прошедших в 1988 и 1989 гг. в Ситке и Ленинграде, а также симпозиумах по управлению рыболовством в Анкоридже (1984 г.) и по морскому праву в Москве (1988 г.).

На симпозиумах было обращено внимание на некоторую противоречивость построения концепции трансграничных запасов, подразумевающую их отличие от морских разделяемых (или трансзональных) запасов (*shared stocks*). Последним термином были обозначены запасы морских организмов, ареал обитания которых находится в пределах 200 миль от побережья, но пересекает границу между экономическими зонами соседних государств. Действительно, биологическая реальность такова, что ареал одного и того же запаса может пересекать и границу между экономическими зонами соседних государств, и границу между экономической зоной и открытым морем. В таком случае возникает вопрос: это трансграничный запас или разделяемый (трансзональный)? Отвечая на данный вопрос, поставленный в 1988 г. в ходе публичной дискуссии о международно-правовом режиме трансграничных запасов, американский профессор Э.А. Майлз ответил, что в этом случае не ясно, «имеем ли мы фактически дело с трансграничными запасами в строгом смысле этого слова»⁹⁵.

С юридической точки зрения упомянутое различие между трансграничными (*straddling*) и разделяемыми (трансзональными – *shared*) запасами оправданно. В первом случае речь идет о запасе, ареал обитания которого включает районы с разными международно-правовыми режимами (экономическая зона — открытое море). Вопросы сохранения такого запаса специально регулируются положением п. 2 ст. 63 Конвенции ООН 1982 г.: «В случае, когда один и тот же запас или запасы ассоциированных видов встречаются как в исключительной экономической зоне, так и в районе, находящемся за ее пределами и прилегающем к ней, прибрежное государство и государства, ведущие промысел таких запасов в прилегающем районе, стремятся прямо

⁹⁴ См.: Молодцов С.В., Зиланов В.К., Вылегжанин А. Н. Анклавы открытого моря и международное право // Московский журнал международного права. 1993. С. 39–52.

⁹⁵ Об этой дискуссии см.: Clingan Thomas A. Jr. and Kolodkin Anatoly L. (eds). *Moscow Symposium on the Law of the Sea*. 1991. P. 245.

или через субрегиональные и региональные организации согласовать меры, необходимые для сохранения этих запасов в прилегающем районе». Во *втором* случае имеется в виду запас, ареал обитания которого включает районы со сходным правовым режимом (экономическая зона одного государства – экономическая зона другого государства). Вопросы сохранения и увеличения таких запасов регулируются положением п. 1 ст. 63 Конвенции: «В случае когда один и тот же запас или запасы ассоциированных видов встречаются в исключительных экономических зонах двух и более прибрежных государств, эти государства стремятся согласовать меры, необходимые для координации и обеспечения сохранения и увеличения таких запасов без ущерба для других положений настоящей части» («Исключительная экономическая зона»).

Понятие трансграничных запасов рыб, будучи правовым, подразумевает естественнонаучный компонент: трансграничным предложено считать запас, образуемый такими видами рыб, которые воспроизводятся и большая часть жизненного цикла которых (нерест, дрейф икры и личинок, рост молоди, миграции и т. д.) проходит в пределах исключительной экономической зоны и которые могут временно мигрировать в прилегающий к зоне район открытого моря. Трансграничным будет считаться и запас, когда таких трансграничных миграций нет, но ареал обитания всех популяций запаса включает как районы исключительной экономической зоны, так и прилегающий к ней район открытого моря.

В Соглашении 1995 г. в части, касающейся трансграничных запасов, особое практическое значение имеют три вопроса:

- о соотношении Соглашения 1995 г. и Конвенции ООН 1982 г.;
- о соотношении прав прибрежного государства и государства, ведущего промысел трансграничных запасов в открытом море;
- о правах и обязанностях стороны Соглашения 1995 г. в связи с мерами, принятыми участниками региональных договоров о морских биоресурсах.

В отличие от ресурсного Соглашения 1994 г. (о применении части XI Конвенции ООН 1982 г.), Соглашение 1995 г. не предусматривает приоритет его норм перед нормами Конвенции ООН 1982 г. Напротив, как сказано в ст. 4 Соглашения 1995 г., ничто в нем «не наносит ущерба правам, юрисдикции и обязанностям государств, согласно Конвенции,» и оно «толкуется и применяется в контексте Конвенции и сообразно с ней».

Вопрос о соотношении в открытом море прав на трансграничные запасы прибрежного государства и государства, ведущего их промысел в открытом море, решен Соглашением 1995 г. определеннее, чем в Конвенции ООН 1982 г., – путем *обязательного учета интересов прибрежного государства* в сохранении морских биоресурсов. Во-первых, предусмотрено обязательство всех государств – участников Соглашения широко применять «осторожный подход» (ст. 5 и ст. 6). Во-вторых, Соглашением предусмотрены «общие принципы» сохранения трансграничных запасов (а также запасов далеко мигрирующих рыб) и управления ими. В числе таких принципов: принятие мер по обеспечению долгосрочной устойчивости таких запасов и содействию их оптимального использования; обеспечение того, чтобы такие меры основывались на наиболее достоверных научных данных и были направлены на поддержание запасов на уровнях, при которых может быть обеспечен максимальный устойчивый вылов, либо на восстановление запасов до таких уровней; оценка воздействия деятельности человека, а также экологических природных факторов, «на запасы и виды, принадлежащие к той же экосистеме»; принятие мер по сохранению таких запасов и видов, а также управлению ими; сохранение биологического разнообразия морской среды; принятие мер по предотвращению не только чрезмерной эксплуатации рыбных ресурсов, но и «избыточного рыбопромыслового по-

тенциала»; учет интересов рыбаков, занимающихся кустарным и традиционным промыслом (ст. 5).

В-третьих, по Соглашению 1995 г. меры «по сохранению и управлению, вводимые для открытого моря и принимаемые в районах под национальной юрисдикцией, являются сопоставимыми», и «в деле выработки сопоставимых мер» прибрежные государства и государства, ведущие промысел в открытом море, «обязаны сотрудничать» (п. 2 ст. 7). При определении таких сопоставимых мер государства обязаны принять во внимание в первую очередь меры по сохранению и управлению, принятые прибрежным государством и применяемые в районах под его юрисдикцией, с тем чтобы эффективность таких мер не была подорвана мерами, вводимыми в отношении таких запасов в открытом море (п. 2а ст. 7). Иначе говоря, этим положением Соглашения обозначено приоритетное значение национальных норм, принятых прибрежным государством и уже применяемых им: как *ab initio* правообразующее при согласовании международно-правовых норм – «сопоставимых». Далее при согласовании сопоставимых мер государства обязаны во вторую очередь учитывать «ранее согласованные меры, введенные и применяемые для открытого моря в соответствии с Конвенцией в отношении тех же запасов прибрежными государствами и государствами, ведущими промысел в открытом море» (п. 2б ст. 7). В третью очередь при определении сопоставимых мер учитываются ранее согласованные меры, введенные и применяемые в соответствии с Конвенцией в отношении тех же запасов на основе международной региональной или субрегиональной договоренности. Участником такой договоренности, как правило, является, как показывает практика, и прибрежное государство. В четвертую очередь принимаются во внимание, в соответствии с Соглашением 1995 г., «биологические характеристики запасов и взаимосвязь между распределением запасов, рыбными промыслами и географическими особенностями соответствующего региона», включая встречаемость запасов и интенсивность их промысла в районах под юрисдикцией прибрежного государства. В-пятых, учитывается зависимость от таких запасов государств — прибрежного и ведущих промысел в открытом море. Наконец, при определении сопоставимых мер сохранения и управления обеспечивается, чтобы такие меры не приводили «к вредному воздействию на живые морские ресурсы в целом». Роль прибрежного государства – даже если оно не ведет промысел данных трансграничных запасов в открытом море – остается ключевой: она не ниже совокупной роли всех государств, ведущих промысел таких запасов в открытом море.

«Сопоставимые меры» должны быть договорно согласованы между прибрежным государством и иными государствами, ведущими промысел трансграничных запасов (а также запасов далеко мигрирующих видов), «в разумный срок». До заключения договора о сопоставимых мерах: а) любое заинтересованное государство может прибегнуть к договорным процедурам урегулирования споров – если разумный срок истек; и б) любое из заинтересованных государств может через такие процедуры добиваться «предписания временных мер» – если стороны не смогли сами согласовать подобную временную договоренность практического характера.

Соглашением 1995 г. усилено международно-правовое значение мер, принятых участниками региональных соглашений⁹⁶ о морских биоресурсах. Там, где на основе таких региональных договоренностей вводятся меры по сохранению и управлению, государства, ведущие промысел запасов в

⁹⁶ О существовании «региональных соглашений» сказано в ст. 52–54 Устава ООН. Как отмечено в доктрине, существование региональных договоров, «субъектно-пространственная сфера действий которых ограничена определенными рамками, к которым могут относиться, в частности, географические факторы, сомнений не вызывает». См. Высоцкий А.Ф. Морской регионализм (международно-правовые проблемы регионального сотрудничества государств). Киев, 1986. С. 136.

открытом море, и соответствующие прибрежные государства выполняют обязанность сотрудничать путем вступления в международную организацию, созданную на основе такой региональной договоренности, или становясь участниками такой договоренности, «либо путем выражения согласия на применение введенных такой организацией или договоренностью мер по сохранению или управлению» (п. 3 ст. 9). Но и это не все; если сторона Соглашения 1995 г., не являющаяся участником региональной договоренности, не согласна с мерами, введенными на основе такой договоренности и, их не применяет, то такая сторона лишается доступа к ресурсам, являющимся объектом указанных мер:

«Только те государства, которые являются членами такой организации или участниками такой договоренности либо которые соглашаются на применение мер по сохранению и управлению, введенных такой организацией или договоренностью, имеют доступ к промысловым ресурсам, к которым применяются эти меры по сохранению и управлению» (п. 4 ст. 9). Более того, государство, не являющееся участником региональной договоренности или членом организации, созданной на ее основе, обязано не разрешать «судам, плавающим под его флагом, вести операции по промыслу трансграничных рыбных запасов или запасов далеко мигрирующих видов, которые подпадают под применение мер по сохранению и управлению, введенных такой организацией или договоренностью (ст. 17)». Соглашением 1995 г. предусмотрены меры по развитию сотрудничества государств на основе региональных договоренностей о морских биоресурсах и по управлению таких договоренностей (ст. 9–13).

Выводы по результатам анализа Соглашения 1995 г.:

- К жестким предписаниям региональных договоров о запрете промысла в открытом море отдельных видов Соглашением 1995 г. добавлены ограничительные условия промысла в открытом море трансграничных рыбных запасов всяких видов рыб.
- Соглашением 1995 г. существенно повышено международно-правовое значение тех мер сохранения морских живых ресурсов и управления ими, которые принимаются на основе регионального договора о морских биоресурсах. Такие меры стали обязательными для любого участника Соглашения 1995 г., даже если он не является стороной регионального договора.
- Понятие трансграничных запасов – реальность, подтвержденная на Конференции ООН по трансграничным запасам. С вступлением в силу Соглашения 1995 г. понятие «трансграничные рыбные запасы» вошло в договорные нормы действующего международного права.
- Проблемы оптимального режима сохранения трансграничных рыбных запасов и управления ими практически решаются сочетанием общих международно-правовых норм о морских живых ресурсах (*lex generales*) и норм особого правового регулирования (*lex speciales*) в конкретных морских районах.
- Один и тот же с точки зрения биологии запас в различных ситуациях может быть юридически квалифицирован либо как трансграничный (п. 2 ст. 63), либо как разделяемый (трансзональный) (п. 1 ст. 63).

В целом Соглашением 1995 г. усилен, по сравнению с Конвенцией 1982 г., общий правовой режим сохранения живых ресурсов Мирового океана. Это достигнуто главным образом:

- а) созданием обязательств для третьих государств сохранять морские ресурсы (в частности, приданием мерам сохранения, принятым участниками регионального соглашения, юридически обязательной силы для государства, не являющегося его участником, но использующего в данном регионе запасы, являющиеся объектом указанного соглашения);

- б) установлением международно согласованных правил о применении национальных мер сохранения природных ресурсов наряду с мерами международными; об учете, при согласовании последних, мер национальных; об их применении, если такое согласование не достигнуто;
- в) определением содержания принципа осторожного (предосторожного) подхода;
- г) нацеленностью на сохранение морских экосистем.

Эти механизмы «усиления» вполне могут быть использованы арктическими прибрежными государствами для сохранения трансграничных и иных рыбных ресурсов в морских районах Арктики, примыкающих к их 200-мильным исключительным экономическим зонам, с учетом также и экосистемного подхода к сохранению морских живых ресурсов.

Сохранение арктических экосистем

Концептуально-правовые основы экосистемного подхода, как полагает профессор Д. Фристоун, были заложены еще в текстах Стокгольмской декларации 1972 г., Всемирной стратегии сохранения и Всемирной хартии природы⁹⁷. В этих документах, однако, нет определения термина «экосистема», не раскрыто содержание экосистемного управления. Первым международным договором, предусматривающим экосистемный подход к сохранению живых природных ресурсов, Д. Фристоун считает Конвенцию о сохранении морских живых ресурсов Антарктики, заключенную в Канберре в 1980 г.⁹⁸, и в этом точка зрения западного правоведа совпадает с мнением отечественных юристов-международников⁹⁹.

Действительно, уже в преамбуле Канберрской конвенции 1980 г. признается важность «защиты целостности экосистемы морей, омывающих Антарктиду», необходимость расширения «знаний о морской экосистеме Антарктики». В отличие от договора об Антарктике 1959 г., район действия которого находится между Южным полюсом и параллелью 60° ю. ш., Канберрская конвенция 1980 г. применяется и к этому району, и за его пределы, «к антарктическим морским живым ресурсам района, находящегося между этой широтой и Антарктической конвергенцией, которые являются частью морской экосистемы Антарктики» (п. 1 ст. I). Дано ее определение: «Морская экосистема Антарктики означает комплекс взаимоотношений морских живых ресурсов Антарктики друг с другом и с окружающей их физической средой» (п. 3 ст. I). Конвенцией сформулированы принципы сохранения морских живых ресурсов, исполнение которых обязательно при любом промысле и связанной с ним деятельностью в конвенционном районе.

Принимаемые Комиссией меры сохранения живых ресурсов антарктической морской экосистемы включают, в частности, «определение охраняемых видов», «определение открытых и закрытых зон, районов или подрайонов для целей научного изучения или сохранения, включая особые зоны охраны и научного изучения» (ст. IX).

Вторым по значению международным договором, также предусматривающим экосистемный подход, в международно-правовой литературе названа Конвенция АСЕАН о сохранении природы и природных ресурсов, 1985 г. В ней признана «взаимозависимость живых ресурсов и зависимость между

⁹⁷ Freestone D. The Conservation of Marine Ecosystems under International Law // International Law and the Conservation of Biological Diversity. Eds: M. Bowman and C. Redgwell. Kluwer Law International. L. – The Hague – Boston, 1996. – P. 100.

⁹⁸ Д. Фристоун, солидаризируясь с оценкой других ученых, называет режим морских биоресурсов, установленный Канберрской конвенцией 1980 г., «моделью экологического (ecological) подхода». Freestone D. Op. cit. P. 100.

⁹⁹ Подробнее см.: Голицын В.В. Антарктика: тенденции развития режима. М., 1989 г. С. 231.

ними и другими природными ресурсами, которые составляют часть одной и той же экосистемы», предусмотрено обязательство сторон принимать в одностороннем порядке или, где это необходимо и уместно, посредством согласованных действий меры по обеспечению устойчивого процесса и поддерживающих жизнь систем, а также по сохранению генетического разнообразия и обеспечению устойчивого использования добываемых природных ресурсов, находящихся под их юрисдикцией, в соответствии с научными принципами, для достижения цели устойчивого развития» – ст. 1. В ст. 3 предусмотрено обязательство государств-участников поддерживать, насколько возможно, максимальное генетическое разнообразие и предпринимать надлежащие меры, с тем чтобы сохранить «виды растений и животных, как наземные, так и морские и пресноводные», а также места «естественной среды обитания на суше, в море, в пресных водоемах и прибрежной зоне»¹⁰⁰.

Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию поднимает до планетарного уровня понятие экосистемы, фиксируя в тексте Принципа 7, термин «экосистема Земли»: «Государства сотрудничают в духе глобального партнерства в целях сохранения, защиты и восстановления чистоты и целостности экосистемы Земли». Это, следует полагать, показатель перехода международного правосознания от антропоцентристского уровня (при котором в центре международно-правовой мотивации находятся интересы человека, государства) к биосферному, при котором главный мотив международно-правовой регламентации – поддержание устойчивой жизни планеты в целом.

Экосистемный подход особенно востребован в случаях опасности подрыва запасов в т. н. «анклавах» открытого моря – относительно небольших морских районах, со всех сторон окруженных исключительными экономическими зонами прибрежных государств. Показателен опыт успешного сотрудничества двух государств, исключительные экономические зоны которых окружают берингоморский анклав открытого моря – России и США. При их лидирующей роли создан многосторонний механизм предупреждения подрыва биоресурсов в этом районе открытого моря, площадь которого составляет менее 8 % от площади всего моря, а вылов рыбы, до создания такого механизма, – более 30 % общего вылова в Беринговом море.

Центрально-Арктический район, окруженный со всех сторон 200-мильными исключительными экономическими зонами пяти приарктических стран, – это тоже анклав открытого моря, хотя и характеризующийся спецификой (прежде всего тем, что значительная его часть покрыта многовековыми льдами).

Природоресурсные проблемы в анклавах открытого моря соответствующими прибрежными и другими заинтересованными государствами решаются по-разному; на основе двустороннего договора прибрежного государства с каждым заинтересованным другим государством (опыт Новой Зеландии); путем согласования и исполнения многостороннего договора усилиями прежде всего двух прибрежных государств (упомянутый опыт СССР/России и США в берингоморском анклаве). Такой опыт выявил некоторые общие слагаемые международно-правового урегулирования природоресурсных проблем анклавов открытого моря:

- а) Подтверждается, что водная толща в них имеет статус открытого моря, а на районы шельфа, образующие дно анклава, распространяются суверенные права соответствующих прибрежных государств или одного прибрежного государства (в случае с охотоморским или новозеландским анклавами).

¹⁰⁰ Подробнее см.: Freestone D. Op. cit. Pp. 101–102.

- б) Квалифицируется как противоречащее современному международному праву такое изъятие ресурсов в районе анклава, которое не регулируется на международном или национальном уровне с участием прибрежных государств (государства).
- в) Мораторий на рыбопромысловую деятельность в анклаве признается рациональной мерой.

Новой тенденцией в развитии современного морского права является сочетание мер управления морскими экосистемами и осторожного подхода.

Осторожный (предосторожный) подход

Конвенция 1982 г. предусматривает в числе обязательств прибрежного государства, что оно «с учетом имеющихся у него наиболее достоверных научных данных» обеспечивает, чтобы состояние живых ресурсов в его исключительной экономической зоне не подвергалось опасности в результате чрезмерной эксплуатации (п. 2 ст. 61). При этом не определено, какие данные являются «наиболее достоверными». Для целей сохранения живых ресурсов открытого моря государства, в частности, «принимают на основе имеющихся у них наиболее достоверных научных данных меры с целью поддержания или восстановления вылавливаемых видов на уровнях, при которых может быть определен максимальный устойчивый вылов» (п. 1 ст. 119).

Итак, учет имеющихся наиболее достоверных научных данных при принятии мер сохранения ресурсов и управлении ими является международно-правовым обязательством. Однако в самих этих данных могут содержаться ошибки. Возможность ошибок сегодня общепризнана, к их причинам отнесен факт подвижности морских живых ресурсов, ограниченность естественнонаучного понимания экосистем планеты, недостаточность средств, выделяемых для оценки биомассы запасов и иных научных морских исследований, и т. д. Ошибки в научных данных приводят к ошибкам в принимаемых мерах сохранения и управления. Кроме того, бывают ситуации, когда научных данных (например, о запасах в новом районе промысла) вообще нет. В целях предупреждения в подобных ситуациях подрыва живых ресурсов в международно-правовых источниках сформирован принцип осторожного подхода.

Хотя именно международное морское право содержит сегодня наиболее разработанные договорные нормы об осторожном подходе, само это понятие используется и в иных международных источниках. Так, в ноябре 1990 г. исполнительным органом Международной торговой палаты была принята Хартия бизнеса во имя устойчивого развития, состоящая из 16 принципов¹⁰¹. Один из них – принцип 10 – называется «Осторожный подход (Precautionary approach)». Как сказано в тексте Хартии, этот принцип означает, что «бремя доказывания переносится на хозяйственника в случае, когда имеются вполне состоятельные и научно допустимые основания опасаться, что данная хозяйственная вероятно, нанесет непоправимый ущерб»¹⁰². Такой перенос бремени доказывания, если он поддерживается судом, имеет существенное значение для исхода судебного дела, например между ресурсопользователем и природоохранной организацией, учитывая роль в судопроизводстве принципа состязательности сторон.

Впоследствии, однако, содержание понятия «осторожный подход» вышло за рамки узкого процессуального принципа, что подтвердили Конференция

¹⁰¹ Подробнее см.: Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К., Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. С. 10–12.

¹⁰² Environmental Management for Business. By Linda S. Spedding. – John Willy & Sons, 1996. – P. 330.

ООН по окружающей среде и развитию (1992 г.) и Конференция ООН по трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих видов рыб (1993–1995 гг.).

Согласно принципу 15 Декларации Рио-де-Жанейро, в целях «защиты окружающей среды государствами, согласно их возможностям, широко применяется осторожный подход (*the precautionary approach*). В тех случаях, когда существует угроза нанесения серьезного или невосполнимого ущерба, нехватка полных научных данных не должна служить причиной отсрочки принятия дорогостоящих мер по прекращению деградации окружающей среды». Сходное положение зафиксировано и в тексте Конвенции о биологическом разнообразии (Преамбула Конвенции, п. 9).

Из тех многочисленных материалов Конференции ООН по трансграничным рыбным запасам и далеко мигрирующим видам, в которых говорится об осторожном подходе, наиболее обстоятельным представляется подготовленный ФАО документ «Осторожный подход к рыбному промыслу применительно к трансграничным рыбным запасам и запасам далеко мигрирующих видов рыб». Здесь поясняется необходимость «принципа осторожного подхода»: в настоящее время объем биомассы многих видов рыб «едва достигает уровня, обеспечивающего максимальный устойчивый вылов, и даже оказывается ниже его, а это ведет к нестабильности ресурсов». В ситуации, сопряженной с большим потенциальным риском, недостаточным объемом и качеством информации, осторожный подход «требует того, чтобы бремя научного доказательства (например, в форме оценки воздействия на окружающую среду) лежало на стороне, которая намерена извлекать пользу из эксплуатации того или иного вида ресурсов»¹⁰³. Чем выше степень неопределенности или риска, «тем острее необходимость в проявлении осторожности»¹⁰⁴. На основе текста Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию в документе ФАО сформулировано определение принципа осторожного подхода: «В целях защиты окружающей среды государства в соответствии со своими возможностями широко применяют принцип принятия мер предосторожности. В тех случаях когда существует угроза серьезного или необратимого ущерба, отсутствие полной научной уверенности не используется в качестве предлога для отсрочки принятия экономически эффективных мер по предупреждению ухудшения состояния окружающей среды»¹⁰⁵.

Содержание понятия «осторожный подход» было раскрыто текстом выше охарактеризованного Соглашения 1995 г. об осуществлении положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которые касаются сохранения запасов трансграничных и далеко мигрирующих рыб и управления ими. Во-первых, Соглашением 1995 г. предусмотрено обязательство государств применять осторожный подход (ст. 5). Во-вторых, в обширной ст. 6 Соглашения 1995 г., озаглавленной «Осторожный подход», сформулирована цель его применения – защита и сохранение морских живых ресурсов и морской среды (п. 1); предусмотрены обязательства государств осуществлять конкретные действия по единообразному применению осторожного подхода, в том числе совершенствовать процесс принятия решений в области сохранения рыбных ресурсов и управления ими; применять те «руководящие принципы», которые изложены в Приложении к Соглашению 1995 г.; принимать во внимание факторы неопределенности в отношении размера и продуктивности запасов; разрабатывать программы сбора данных и проведения исследований (п. 3); зафиксированы обязательства государств ограничивать улов и промысловое усилие в случае новых промыслов или рыбопромысловой

¹⁰³ Текст документа «Осторожный подход...» см. в: Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Цит. соч. С. 458–475

¹⁰⁴ Там же. С. 463.

¹⁰⁵ Там же. С. 465.

разведки «до тех пор, пока не поступят достаточные данные, позволяющие оценить воздействие промысла на долгосрочную устойчивость запасов» (п. 6); предусмотрены обязательства государств не усугублять рыболовной деятельностью негативное воздействие на состояние запасов, оказываемое каким-либо природным явлением (п. 7).

С учетом имеющихся доктринальных оценок и опубликованных официальных правовых позиций можно констатировать: все арктические государства считают, что положения Конвенции 1982 г. *о поверхлежащих водах и о морских живых ресурсах* (в отличие от конвенционных положений о дне как «общем наследии человечества») отражают действующее международное обычное право, т. е. являются одновременно и договорными, и обычными нормами применимого международного права. При этом большинство источников указывают на необходимость учета географических, иных особенностей ледовых и водных районов Северного Ледовитого океана, его особой экологической уязвимости¹⁰⁶.

Управление морскими живыми ресурсами во внутренних морских водах, в территориальном море и в 200-мильной исключительной экономической зоне каждого из пяти арктических государств осуществляется в настоящее время в соответствии с международным правом, в том числе в соответствии с применимыми положениями Конвенции 1982 г. и в рамках конвенционных отсылок, согласно законодательству соответствующего государства, прибрежного к Северному Ледовитому океану. Северный Ледовитый океан — наименьший по площади и по глубинам океан. Его как бы окружают берега указанных пяти арктических государств. С их согласия здесь могут применяться некоторые уже созданные региональные многосторонние международные конвенции и созданные на их основе институциональные механизмы.

Это, например, *Конвенция по защите морской среды Северо-Восточной Атлантики (ОСПАР) 1992 г.* Меры по защите морской среды, согласно этой Конвенции, применимы ко всему конвенционному району. Он разбит на несколько подрайонов, в том числе подрайон 1 — «Северный Ледовитый океан». На самом деле название подрайона не соответствует обозначенным его координатам: речь идет только о части этого океана, находящейся к северу от Атлантического океана. Данная Конвенция содержит ряд приложений:

- Приложение I. Предотвращение и устранение загрязнения из наземных источников;
- Приложение II. Предотвращение и устранение загрязнения в результате захоронения или сжигания;
- Приложение III. Предотвращение и устранение загрязнения из морских источников;
- Приложение IV. Оценка качества морской среды¹⁰⁷.

Согласно *Конвенции о Международном совете по исследованию моря* такой Совет функционирует вот уже более 100 лет как успешная международная научная организация, координирующая национальные морские ры-

¹⁰⁶ Например, датским правоведом ставится вопрос о том, что не корректно считать Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. «основой регулирования» отношений государств в связи с деятельностью в Северном Ледовитом океане. Как он отмечает, в тех правовых режимах, которые предусмотрены Конвенцией 1982 г. (режим территориального моря; режим проливов, используемых для международного судоходства; режим государств-архипелагов; режим исключительной экономической зоны; режим континентального шельфа; режим открытого моря), «нет выраженных отсылок к такому специальному вопросу, как лед, и это создает проблему для квалификации этой Конвенции в качестве основы правового регулирования в Арктике». См. Kaare Bangert. *The Arctic Challenge: UNCLOS and a new climate generated Arctic regime?*

¹⁰⁷ [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.ospar.org/>

бохозяйственные и экосистемные исследования в *Северной Атлантике*. Нет запрета для пользования этим механизмом в *прилегающих к Арктике морях*, но нет и доводов о том, что это – оптимальные для Арктики механизмы¹⁰⁸.

Согласно Конвенции о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана (НЕАФК), государства-участники регулируют отношения, связанные с сохранением морских биоресурсов и их промыслом в водах Атлантического и Северного Ледовитого океанов и прилегающих к ним морей, которые лежат к северу от параллели 36° с. ш. между меридианами 42° з. д. и 51° в. д. Конвенция вступила в силу в 1982 г.

Есть вопрос и о применимости к арктическим водам *Конвенции о сохранении лосося в северной части Атлантического океана* (вступила в силу в 1983 г., ратифицирована СССР в 1984 г., далее – Конвенция НАСКО) – если вследствие потепления таких вод и последующей миграции ареал обитания этих запасов переместится к северу. Государства-участники этой конвенции – Россия, Канада, Дания (в отношении Фарерских островов и Гренландии), ЕС, Исландия и США – это, кроме ЕС, члены Арктического совета. Конвенция НАСКО применяется к запасам лосося, мигрирующим за пределами районов юрисдикции в области рыболовства прибрежных государств *Атлантического океана*, к северу от 36-го градуса с. ш. по всему пути их миграции. Отмечено, что в Северо-Восточной Атлантике на протяжении многих десятилетий действует отлаженный механизм устойчивой промысловой эксплуатации морских живых ресурсов¹⁰⁹.

Практика двустороннего сотрудничества арктических государств в области сохранения морских живых ресурсов

Сотрудничество в обозначенной области между *Россией и США* осуществляется на основе *Соглашения между Правительством СССР и Правительством Соединенных Штатов Америки о взаимных отношениях в области рыбного хозяйства от 31 мая 1988 г.* Данное соглашение создало правовые основы двусторонних отношений двух государств в области научных исследований, использования и сохранения рыбных запасов в Северном Ледовитом и Тихом океанах, взаимодействия в работе международных рыбохозяйственных организаций и др. Что касается *Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств в Беринговом море от 1 июня 1990 г.*, то оно, хотя и не ратифицировано и не вступило в силу для России, выполняется обеими сторонами на «временной основе» вот уже более 20 лет¹¹⁰, в том числе в Арктике.

Сотрудничество между Россией и Канадой в области рыбного хозяйства осуществляется на основе межправительственного *Соглашения между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Канады о взаимных отношениях в области рыболовства от 1 мая 1984 г.* (Российская Федерация и Канада подтвердили юридическую силу данного Соглашения).

¹⁰⁸ О решающей роли ФАО в сохранении морских рыбных ресурсов в открытом море см.: Бекашев К.А. ФАО и правовые вопросы охраны живых ресурсов открытого моря. М., 1976. С. 184. В целом о правовых основах управления морскими живыми ресурсами см.: Вылегжанин А.Н., Зиланов В.К. Международно-правовые основы управления морскими живыми ресурсами. Теория и документы. М., 2000. 598 с.

¹⁰⁹ См. об этом: Глубоков А.И., Глубоковский М.К. Международно-правовое регулирование рыболовства в арктических морях // Арктика: зона мира и сотрудничества / отв. ред. А.В. Загорский. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. – С. 103–119.

¹¹⁰ Вестник МГИМО-Университета. 2010. № 1.

Взаимоотношения между Россией и Норвегией в области рыболовства осуществляются на основе ряда соглашений: *Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Королевства Норвегия о сотрудничестве в области рыболовства 1975 г.* и *Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Королевства Норвегия о взаимных отношениях в области рыболовства 1976 г.*, а также подписанного в 2010 г. *Договора между Россией и Норвегией о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане*. В соответствии с Приложением 1 к данному Договору 2010 г. указанные выше Соглашения «остаются в силе в течение пятнадцати лет после вступления в силу настоящего Договора. По истечении указанного срока каждое из этих Соглашений остается в силе в течение последующих шестилетних периодов, если ни одна из Сторон не уведомит другую Сторону о прекращении его действия не позднее чем за 6 месяцев до истечения шестилетнего периода». Смысл *Соглашения 1975 г.* заключается в том, что «Договаривающиеся Стороны соглашаются на основе взаимности в рамках национальных законодательств содействовать сотрудничеству по практическим вопросам рыболовства и будут проводить взаимные консультации по этим вопросам, уделяя особое внимание мерам по сохранению и рациональному использованию живых ресурсов моря и координации научных исследований в этой области». Договаривающиеся Стороны «в рамках национальных законодательств будут проводить взаимный обмен данными промысловой статистики и результатами рыбохозяйственных исследований и обмениваться опытом по вопросам развития рыболовства, способов лова, технологии обработки рыбы и методов увеличения рыбных запасов» (ст. 1). *Соглашение 1976 г.* предусматривает, что «каждая Договаривающаяся Сторона предоставляет в соответствии с положениями, изложенными ниже, доступ рыболовным судам другой Договаривающейся Стороны к рыбным ресурсам в районе за пределами двенадцати морских миль от применимых исходных линий, в которых она осуществляет управление запасами рыбы и другими живыми ресурсами, включая их сохранение, и регулирование промысла (ст. 1). В районе, о котором говорится в ст. 1 настоящего Соглашения, каждая Договаривающаяся Сторона соответствующим образом ежегодно определяет, при условии корректив, вносимых при необходимости в случае непредвиденных обстоятельств:

- а) общий допустимый улов отдельных запасов или комплексов запасов с учетом взаимозависимости между запасами, рекомендаций соответствующих международных организаций и других соответствующих факторов;
- б) после консультаций либо в рамках Смешанной комиссии, учрежденной Соглашением между Правительством СССР и Правительством Норвегии о сотрудничестве в области рыболовства от 11 апреля 1975 г., либо по другим соответствующим каналам, квоты вылова для рыболовных судов другой Договаривающейся Стороны, учитывая при этом необходимость рационального управления живыми ресурсами, методы промысла, традиционный уровень уловов другой Договаривающейся Стороны и другие соответствующие факторы (ст. 2).

Договор между Россией и Норвегией о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане 2010 г. не только устанавливает четкие границы суверенных прав и юрисдикции России и Норвегии в сопредельных арктических акваториях, но и предусматривает продолжение двустороннего рыбохозяйственного сотрудничества. Приложением 1 к этому Договору предусмотрено, что в бывшем спорном районе в пределах 200 морских миль от материковых частей России или Норвегии технические правила в отношении, в частности, размера

ячей сетей и минимального промыслового размера, установленные каждой из Сторон для своих рыболовных судов, применяются в течение переходного периода сроком в два года с даты вступления в силу настоящего Договора. Общие допустимые уловы, взаимные квоты вылова и другие меры регулирования рыболовства по-прежнему согласовываются в рамках Смешанной российско-норвежской комиссии по рыболовству в соответствии с Соглашениями, упомянутыми в ст. 1 настоящего Приложения. Смешанная российско-норвежская комиссия по рыболовству продолжает рассматривать меры по совершенствованию мониторинга и контроля в отношении совместно управляемых запасов рыб в соответствии с Соглашениями, упомянутыми в ст. 1 настоящего Приложения. Стороны давно договорились о том, что биоресурсы Баренцева и Норвежского морей являются совместным запасом России и Норвегии.

Российско-датско-гренландское сотрудничество в области рыбного хозяйства осуществляется в рамках межправительственного Соглашения между правительством Российской Федерации, с одной стороны, и правительством Королевства Дания и местным правительством Гренландии, с другой стороны, о взаимных отношениях в области рыболовства между Российской Федерацией и Гренландией 1992 г. Для достижения целей Соглашения предусмотрено проведение двусторонних консультаций, на которых обсуждается ход выполнения обязательств сторон, предусмотренных Соглашением. Согласно ст. 3, «каждая Сторона ежегодно определяет с учетом поправок в случае непредвиденных обстоятельств, а также требований по рациональному управлению рыбными ресурсами в районах, находящихся под ее рыболовной юрисдикцией:

- а) общий допустимый улов отдельных запасов или комплексов запасов с учетом имеющихся объективных научных данных, принимая во внимание их взаимозависимость, рекомендации соответствующих международных организаций и другие соответствующие факторы;
- б) после консультаций между Сторонами квоты для рыболовных судов другой Стороны, а также районы и условия, в соответствии с которыми эти квоты могут быть выбраны...

Каждая Сторона устанавливает такие другие меры, которые она считает необходимыми для обеспечения рационального управления, сохранения и регулирования рыболовства в пределах ее рыболовной юрисдикции. Любые такие меры не должны создавать затруднений по использованию квот, о которых упомянуто в настоящем Соглашении».

Ни у одного из пяти арктических государств в настоящее время нет юридической возможности противодействовать в одиночку нерегулируемому промыслу неарктическими странами за пределами их 200-мильных исключительных экономических зон в Арктике. Такой нерегулируемый промысел может не только принести экономический ущерб арктическим прибрежным странам, но и подорвать только формирующуюся биоресурсную базу в этих районах. *Необходимы региональные договоренности именно между пятью арктическими государствами о сохранении рыбных запасов в Центрально-Арктическом районе.*

Эти пять государств объективно заинтересованы в сотрудничестве в том, чтобы не было браконьерского (нерегулируемого, неподотчетного, несообщаемого) промысла в Северном Ледовитом океане – в том числе и в этом районе за пределами их 200-мильных зон; чтобы любая рыбохозяйственная деятельность здесь была под их контролем; чтобы уважалось их природоохранное законодательство. Нерегулируемый лов в этом районе нанес бы ущерб биоресурсам и в пределах их 200-мильных экономических зон. Соответственно нужна *региональная договоренность* относительно того, чтобы в *Центрально-Арктическом районе* – формально «анклаве» открытого моря, хотя и в значи-

тельной части покрытом льдами, – не было нерегулируемого промысла. Возможно, что при этом пять арктических государств учтут опыт создания регионального механизма сохранения рыбных запасов в анклаве открытого моря, находящемся в центре Берингова моря. В этом случае первый проект будущей многосторонней Конвенции о сохранении рыбных запасов, скорее всего, предстоит разработать специалистам России, США, Канады.

Морские районы, находящиеся под национальной юрисдикцией прибрежных арктических стран, простирающиеся до 200 морских миль от их исходных линий, «замыкают» со всех сторон *Центрально-Арктический район*, значительная часть которого по-прежнему круглогодично покрыта льдами. Сегодня большинство правоведов считают, что этот район имеет статус открытого моря, хотя это длительное время не признавалось в преобладающей международно-правовой доктрине Канады и СССР. Вместе с тем морские суда – и арктических, и неарктических стран – не могут попасть в Центрально-Арктический район иначе, как пересекая район исключительной экономической зоны какого-то из пяти арктических прибрежных государств. В настоящее время это обстоятельство, обусловленное географической и геополитической характеристикой Арктики, не имеет практического значения: Центрально-Арктический район по большей части составляет масса льдов. Но ситуация может измениться с их таянием, о чем говорят представители естественных наук¹¹¹. Правовой режим морских живых ресурсов в этом районе как и в ином районе открытого моря, несомненно, определен, прежде всего, соответствующими положениями Конвенции 1982 г. Так, часть VII раздел 2 Конвенции 1982 г. регулирует отношения государств, связанные с сохранением живых ресурсов открытого моря и управлением ими, а также сотрудничество государств, заинтересованных в промысле. В Конвенции 1982 г. закреплены правовые нормы о сохранении и использовании живых ресурсов в морских пространствах; нормы, устанавливающие права и обязанности государств по управлению отдельными видами морских живых ресурсов¹¹².

Таяние льдов в центральной части Арктического бассейна и научно-правовые рекомендации

Прогнозы о быстром таянии арктических льдов сочетаются с прогнозами о последующем похолодании в регионе. Но если такое таяние будет длиться всего несколько десятилетий, это уже свидетельствует о целесообразности уточнения правового режима биоресурсов в центральной части Северного Ледовитого океана, или, как ее еще называют в англоязычных публикациях, в «арктической дыре от бублика». Конкретно речь идет о создании механизма предотвращения отрицательных последствий для прибрежных арктических государств, вызываемых деятельностью экспедиционных рыболовных судов неарктических стран в этом районе. Действительно, нерегулируемое рыболовство приведет к еще большему отрицательному воздействию на экосистему Центральной Арктики. В отсутствие необходимых научных знаний и мониторинга даже сравнительно небольшой коммерческий промысел может привести к подрыву экологической целостности Северного Ледовитого океана, что, в свою очередь, приведет к негативным последствиям для населения Арктики, ее коренных жителей.

Специальный региональный механизм для сохранения рыбных ресурсов в центральной части Северного Ледовитого океана уже востребован в связи с упомянутым таянием льдов и устремлением в освободившиеся ото льдов

¹¹¹ См. об этом, например: Арктика: зона мира и сотрудничества / отв. ред. А.В. Загорский. – М.: ИМЭМО РАН, 2011 г. – С. 103–119.

¹¹² См. об этом подробнее: Вылегжанин А.Н. Морские природные ресурсы (международно-правовой режим). – М.: СОПС, 2001. – С. 188–219.

арктические районы открытого моря судов неарктических стран. Для обеспечения эффективности такой новой региональной организации необходимо учитывать опыт уже действующих. Каждая в отдельности межправительственная региональная организация по управлению рыбными ресурсами работает в относительно уникальной политико-правовой среде. Тем не менее, как отмечается в ряде публикаций, между факторами, которые влияют на результаты деятельности таких региональных организаций, существует много общего (например, зависимость от состояния морской среды, запасов, эффективности управления ими; принятие в качестве политики предосторожного и экосистемного подходов к управлению рыбными ресурсами; максимизация возможности сотрудничества на межгосударственном и частном уровне, прозрачности управления ресурсами и т. д.). Важно, что новая межправительственная региональная рыбохозяйственная организация, создаваемая *пятью арктическими прибрежными государствами*, может стать наиболее эффективным механизмом продвижения предосторожного подхода, экосистемного управления биоресурсами в Арктическом районе. Главное в таком механизме – недопущение нерегулируемого, неподотчетного, неправомерного рыболовства в Северном Ледовитом океане. С учетом его специфики приоритетная мера видится в ведении только регулируемого рыболовства – исключительно в 200-мильных экономических зонах пяти арктических прибрежных государств, где его мониторинг осуществлять технически легче и экономически дешевле.

Оценивая перспективы создания такой новой международной региональной организации по сохранению биоресурсов в Арктике, следует учитывать и те обязательства, которые возникнут у арктических государств после ее создания (прежде всего, это обеспечение охраны морской среды в увязке с рациональным использованием морских биоресурсов). При этом общие природоохранные вопросы в Центральном-Арктическом бассейне целесообразно решать в рамках «арктической восьмерки» – существующего Арктического совета.

*Филиппенкова М.О.,
кафедра международного права МГИМО (У) МИД России*

Двусторонние договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды в Арктическом регионе

Одним из наиболее существенных условий эффективной охраны окружающей среды является международное сотрудничество государств в этой области, в том числе на региональном и двустороннем уровне. Масштабные экологические проблемы, если они не имеют глобального характера, наилучшим образом решаются путем регионального международно-правового регулирования¹¹³. А.С. Тимошенко выделяет специфику регионального природоохранного сотрудничества, которая состоит в том, что «на его формирование влияют, помимо политических и географических факторов, еще и факторы экологические». Определяющим, по мнению автора, является «*совпадение экологических интересов группы государств, которые, в свою очередь, диктуются необходимостью охраны крупного природного комплекса или объекта (как правило, на уровне экосистемы)*»¹¹⁴.

¹¹³ Тимошенко А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды /отв. ред. О.С. Колбасов. – М.: Наука. – С. 144–145.

¹¹⁴ Указ. соч. С. 142–143.

Международно-правовая доктрина различает нормы региональные и локальные (партикулярные)¹¹⁵, принятые в рамках отдельного региона. А.Ф. Высоцкий, исследуя морской регионализм, пишет следующее: «В пределах крупных регионов часто выделяются для тех или иных целей менее обширные, но также обладающие своими индивидуальными чертами районы, которые в этих случаях называют «субрегионами»¹¹⁶.

Профессор Г.И. Тункин., характеризуя систему международного права, выделяет «локальные международно-правовые нормы, которые зафиксированы главным образом в международных договорах, заключенных между двумя или несколькими государствами ... и обязательны лишь для государств, являющихся участниками этих договоров»¹¹⁷.

В продолжение темы международно-правового регулирования природоохранного сотрудничества государств А.С. Тимошенко отмечает: «Экологические проблемы, регулируемые международным правом на двустороннем уровне, обычно имеют локальный характер»¹¹⁸.

Настоящая работа посвящена исследованию локальных международно-правовых норм в области охраны окружающей среды, действующих между Российской Федерацией и соответствующими государствами Арктического региона, берега которого омывают моря Северного Ледовитого океана, – США, Канадой, Норвегией и Данией.

Словарь международного морского права дает нам следующее определение Арктики – это северная полярная область, включающая Северный Ледовитый океан с входящими в его состав морями и участками суши за пределами Северного полярного круга (66° 33' с. ш.). Режим Арктики, основанный на законодательстве приарктических государств и нормах современного международного права, имеет специфику, в силу ее экологических и климатических особенностей, исторически сложившихся особых прав и интересов приарктических государств. Уязвимость природной среды арктических районов привела к *признанию за прибрежными государствами права принимать особые меры в отношении охраны природы Арктики*¹¹⁹.

На особые права арктических государств¹²⁰ в отношении региона обращает внимание и профессор А.Н. Вылегжанин: «Роль арктических государств в формировании правового положения Северного Ледовитого океана была и остается определяющей. В условиях Арктики «не срабатывают» глобальные механизмы, созданные Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. – и не только из-за колоссальных отличий ледовых районов Севера от теплых вод Индийского океана, но потому еще, что одно из пяти арктических прибрежных государств не является участником этой Конвенции 1982 г. и не исполняет конвенционные обязательства, например по ограни-

¹¹⁵ Курс международного права. М., 1967. Т. 1. С. 25.

¹¹⁶ Высоцкий А.Ф. Морской регионализм. Международно-правовые проблемы регионального сотрудничества государств. – Киев: Наук. Думка. – С. 104.

¹¹⁷ Международное право / Отв. ред. Г.И. Тункин. – М., 1974. – С. 5.

¹¹⁸ Тимошенко А.С. Указ. соч. С. 144–145.

¹¹⁹ Словарь международного морского права / Отв. ред. Ю.Г. Барсегов. – М.: Международные отношения, 1985. – С. 13.

¹²⁰ Термин «арктические государства» обозначает разные группы государств:

а) группу из пяти государств, побережье которых выходит к Северному Ледовитому океану и которые имеют здесь свои внутренние морские воды, территориальное море, континентальный шельф, исключительную экономическую зону (Россия, Канада, США, Норвегия и Дания (из-за острова Гренландия));

б) группу из восьми государств, территория которых пересекается с Северным полярным кругом. К арктическим государствам в этом случае, кроме названных пяти, относят еще и Финляндию, Исландию и Швецию. Цит. по: Вылегжанин А.Н. Правовой режим Арктики // Междунар. право: учеб. под ред. А.Н. Вылегжанина. – М.: Юрайт, 2010. – С. 181–182.

чению своего арктического шельфа. Соответственно, если одно арктическое государство не выполняет такие ограничения, а другое – выполняет, то результат такого определения границ арктического шельфа не будет справедливым. Напротив, региональным подходом в этом случае достигается справедливый результат. Министром иностранных дел Российской Федерации обращено внимание на то, что «укрепление регионального уровня управления в условиях, когда не срабатывают общемировые механизмы, служит своего рода страховочной сеткой»¹²¹.

Стремление государств Арктического региона к сотрудничеству между собой здесь вполне объяснимо, поскольку «у государств определенного географического района, объединенных исторической, экономической, культурной общностью, имеются свои специфические интересы, которые легче всего обеспечить на основе сотрудничества государств данного района»¹²².

Профессор О.С. Колбасов отмечает, что охрана природы в полярных регионах могла бы регулироваться действующими международно-правовыми актами универсального и регионального характера, распространяющими свое действие на Арктику и Антарктику, – нормами, касающимися предотвращения загрязнения моря, охраны рыбных запасов, морских млекопитающих. «Однако, учитывая уникальную региональную специфику природных, экономических, политических и других условий, тесную взаимосвязь природных комплексов моря и суши и особую хрупкость сложившихся здесь экологических систем, *мировая практика пошла по пути специального дополнительного и в определенной мере самостоятельного правового регулирования* отношений по исследованию, использованию и сохранению в благоприятном для людей состоянии всего комплекса природных объектов в рассматриваемых регионах»¹²³. В отличие от Антарктики охрана природы Арктики не основана на каком-то едином международно-правовом акте. Здесь «сложилась довольно обширная и разветвленная правовая система, состоящая из взаимосвязанных международно-правовых и внутригосударственных законодательных норм, которая направлена на охрану природных комплексов Арктики»¹²⁴.

Итак, экологическая защита Арктики требует специального подхода из-за своих уникальных экосистем, имеющих большое значение при формировании глобального климата, и в силу особого международно-правового режима арктических пространств.

Первоначальные формы сотрудничества арктических государств в природоохранной сфере носили двусторонний характер. В современный период наблюдается активное развитие регионального взаимодействия в Арктике, и для этого созданы такие форумы, как Арктический совет, Баренцев/Евроарктический совет. Руководитель Правового департамента МИД Швеции отмечает: что только арктические государства, «имеющие население в Арктике, осуществляющие суверенитет и юрисдикцию в обширных пространствах этого региона, несут особую ответственность за его устойчивое развитие и управление им, как показывает работа Арктического совета»¹²⁵. Государства региона активно развивают и двустороннее сотрудничество между собой. Оно позволяет государствам сконцентрировать внимание на решении какой-либо общей проблемы, в которую могут быть не вовлечены другие участники региона.

¹²¹ Цит. по: Вылегжанин А.Н. Региональный уровень праворегулирования отношений государств в Арктике (комментарий) // Моск. журн. междунар. права. 2012. № 1 (85). С. 273–274.

¹²² Курс международного права. М., 1967. Т. 1. С. 24.

¹²³ Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. – М.: Международные отношения, 1982. – С. 174.

¹²⁴ Указ. соч. С. 180.

¹²⁵ Цит. по. Вылегжанин А.Н. Указ. соч. С. 274.

Сотрудничество России и США

Подготовка СССР и США к Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды в значительной степени способствовала сотрудничеству двух стран по вопросам охраны окружающей среды. Представители государств проводили различные семинары на высоком уровне, исследуя проблемы, которые могли быть отнесены к природоохранным, а также предложения по их разрешению. Целью этих семинаров являлся обмен мнениями экспертов по новой для того времени глобальной проблеме. Впоследствии СССР не принимал участия в Стокгольмской конференции 1972 г. Однако у сторон – Советского Союза и Соединенных Штатов Америки – сложилось понимание, что взаимодействие по вопросам охраны окружающей среды может не затрагивать острых противоречий, связанных с различным политическим строем этих двух держав. Таким образом, знания, накопленные после проведенных встреч, легли в основу их двустороннего сотрудничества по данной тематике¹²⁶. В результате 23 мая 1972 г. на встрече в Москве стороны подписали Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды. В преамбуле договора отмечалось, что развитие сотрудничества в области охраны окружающей среды между странами, имеющими различные социальные и экономические системы, выгодно не только для США и СССР, но и для других стран мира. Целями такого сотрудничества, согласно ст. 2, были разработка мер предотвращения загрязнения, изучение загрязнения и его воздействия на окружающую среду, а также разработка основ для регулирования влияния деятельности человека на природную среду. Указанные цели реализовывались по одиннадцати направлениям, в том числе: загрязнения воздуха, воды, морей, а также загрязнения окружающей среды, связанные с сельскохозяйственной деятельностью; улучшение городской среды; организация и охрана заповедников; биологические и генетические эффекты загрязнения окружающей среды; изменение климата; прогноз землетрясений; арктические и субарктические экосистемы; законодательство и регулирование в области охраны окружающей среды. В рамках Соглашения 1972 г. проводились семинары рабочих групп по каждому из направлений, обмен информацией и специалистами, совместные исследования, двусторонние конференции и т. п.

Важная роль этого договора заключается в том, что СССР и США как крупнейшие мировые державы признали необходимость сотрудничать в сфере охраны окружающей среды. Его заключение явилось существенным результатом прогрессивного развития международного природоохранного права. На тот момент Соглашение 1972 г. представляло наиболее глубокий по своему содержанию двусторонний международный договор, касающийся охраны окружающей среды. Будучи «образцом успешного международного сотрудничества на двустороннем уровне», этот договор впоследствии был взят за основу иных аналогичных двусторонних соглашений между государствами¹²⁷. Проводимая в рамках Соглашения работа способствовала и активному взаимодействию сторон на международных площадках при разработке универсальных природоохранных конвенций (таких как Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г., Конвенция об охране озонового слоя 1985 г.). Значимым результатом взаимодействия в рамках этого договора является также согласование между СССР и США Конвенции об охране перелетных птиц и среды их обитания, подписание ко-

¹²⁶ Robinson N.A. The U.S. – U.S.S.R. Agreement to Protect the Environment: 15 Years of Cooperation. Pace Law Faculty Publications. Paper 384. 1988. Pp. 408–410.

¹²⁷ Ibid., p. 408. В качестве примера Н. Робинсон приводит Соглашение между США и Польшей о сотрудничестве в области охраны окружающей среды 1987 г., для которого Соглашение 1972 г. «послужило прецедентом» и поэтому положения этих двух договоров «довольно схожи».

торой состоялось 19 ноября 1976 г.¹²⁸. Кроме того, было положено начало обсуждению двустороннего соглашения о борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях.

После распада Советского Союза стороны, желая продолжить совместную работу, а также «учитывая взаимные интересы и опыт, накопленный в ходе выполнения Соглашения 1972 г.»¹²⁹, подготовили обновленный вариант имеющегося договора – Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и природных ресурсов, которое было подписано 23 июня 1994 г. в Вашингтоне. Новое Соглашение 1994 г. не только расширило сферу взаимодействия США и Российской Федерации в этой области, но и отразило результаты развития международного права охраны окружающей среды за прошедшие двадцать лет.

В ст. 1 закрепляется, что деятельность сторон будет сосредоточена как на «изучении вредных воздействий на окружающую среду», так и на «совместной разработке мер, направленных на улучшение состояния окружающей среды и решение проблем охраны, рационального использования и воспроизводства природных ресурсов». Важной новеллой стало положение, по которому стороны договорились «совместно разрабатывать взаимно согласованную политику в области охраны окружающей среды и природных ресурсов на *двустороннем, региональном и глобальном уровнях*». Области сотрудничества, помимо закрепленных Соглашением 1972 г., включают также оценку воздействия на окружающую среду, технологии цифрового картирования, геоинформационные технологии и средства дистанционного зондирования для решения задач охраны окружающей среды, энергосберегающие меры и альтернативные источники энергии, чрезвычайные экологические ситуации, экологический мониторинг, а также иные области, согласованные сторонами (ст. 2).

Утверждением мероприятий и программ сотрудничества, координацией деятельности вовлеченных лиц, а также иными вопросами, связанными с выполнением Соглашения 1994 г., занимается Смешанная российско-американская комиссия по сотрудничеству в области охраны окружающей среды и природных ресурсов. Каждая сторона назначает своего представителя в качестве сопредседателя комиссии.

За более чем двадцать лет сотрудничества с момента подписания первого соглашения и до подготовки второго между сторонами сложилась прочная институциональная структура, обеспечивающая исполнение договора. При подготовке второго договора стороны предусмотрели возможность дальнейшего функционирования этой структуры без реорганизации, по взаимному согласию (ст. 7).

Соглашения 1972 г. и 1994 г. открыли пути взаимодействия между агентствами США и соответствующими службами Советского Союза и России по некоторым ключевым вопросам охраны окружающей среды Арктики¹³⁰. Различные аспекты экологической защиты Арктики рассматривались как в рамках общих проектов (по изучению загрязнения моря, изменений климата, предсказания землетрясений, по сохранению природных комплексов), так и специальных — посвященных конкретно данному региону (сохранение дикой природы, предотвращение загрязнения воздуха и др.).

¹²⁸ Подробнее о Конвенции см.: Рюмина Р.Б. Правовое регулирование сотрудничества СССР и США в охране перелетных птиц // Правовая охрана окружающей среды. – М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1985. – С. 110–119.

¹²⁹ Преамбула Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и природных ресурсов 1994 г.

¹³⁰ The Oceans and the Environmental Security: Shared US and Russian Perspectives / Broadus J.M. and Vartanov R.V., eds. Island Press, 1994. Pp. 183–184.

Как уже упоминалось, двустороннее сотрудничество по экологической тематике положило начало обсуждению совместных мер реагирования на загрязнение при чрезвычайных ситуациях. В результате в 1989 г. в Москве состоялось подписание Соглашения между СССР и США о сотрудничестве в борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях. Договор предусматривает взаимную помощь сторон в борьбе с инцидентами, вызывающими загрязнение¹³¹ морской среды в пределах территориальных зон ответственности. Зоной ответственности являются районы Берингова и Чукотского морей, входящие во внутренние и территориальные воды стороны, и «морской район за пределами территориального моря, в котором эта сторона осуществляет свои суверенные права и юрисдикцию в соответствии с международным правом» (ст. 2). В целях реализации Соглашения назначенные компетентные органы сторон разрабатывают и утверждают совместный план чрезвычайных мер на случай загрязнения. Необходимость и практическая значимость такого плана была подтверждена в период проведения мероприятий по очистке от нефтяного загрязнения побережья Аляски после крупной катастрофы танкера «Эксон Валдиз» в 1989 г. По запросу американской стороны Советский Союз направил к месту аварии судно-нефтесборщик «Вайдагубский», а также своих специалистов для помощи в устранении разлива нефти¹³².

Одним из ключевых направлений природоохранного сотрудничества государств является сохранение дикой природы Арктики. Белый медведь традиционно имеет большое значение для поддержания жизни коренных народов региона. В 1956 г. был введен полный запрет на добычу этого животного на территории советской, а впоследствии и российской Арктики, что негативно сказалось на и без того сложных условиях жизни местного населения. Кроме того, сокращение ледяного покрова вследствие изменения климата, а также резко возросшее число нелегальной добычи белого медведя стало угрозой сохранения популяции особи. Результатом восьмилетней работы стало Соглашение о сохранении и использовании чукотско-аляскинской популяции белого медведя, подписанное 16 октября 2000 г. в Вашингтоне. Данный договор разрабатывался не только экспертами государственного уровня, но и при активном участии коренного населения Чукотки и Аляски в целях обеспечения их права на традиционное природопользование. Двустороннее Соглашение 2000 г. является логическим продолжением пятистороннего Соглашения о сохранении белого медведя 1973 г.¹³³ и учитывает все его условия. Для сохранения и эффективного управления популяцией чукотско-аляскинского медведя вводится понятие «устойчивый уровень добычи», т. е. «уровень, не превышающий ежегодного пополнения популяции, сохраняющий ее на существующем уровне или близко к нему». Состояние популяции при этом определяется исходя из «обоснованных научных данных» (reliable scientific information). Последний термин уточняет понятие, используемое в ст. 2 Соглашения 1973 г., которая закрепляет, что «каждая из Договаривающихся Сторон принимает соответствующие меры ... и регулирует использование популяции белого медведя в соответствии с рациональной практикой охраны, основанной на *новейших научных данных*» (best available scientific data). В по-

¹³¹ В соответствии с рассматриваемым соглашением «инцидент, вызывающий загрязнение», означает сброс или реальную угрозу сброса нефти или другого опасного вещества из любого источника, масштабы и характер которого требуют немедленного реагирования для предотвращения такого сброса или ограничения распространения, сбора или удаления вещества, чтобы устранить угрозу или свести к минимуму вредное воздействие на живые ресурсы, морскую флору и фауну, здоровье и благополучие населения.

¹³² The Oceans and the Environmental Security: Shared US and Russian Perspectives / Broadus J.M. and Vartanov R.V., eds. Island Press, 1994. Pp. 182–183.

¹³³ Подробнее о Соглашении 1973 г. см. Колбасов О.С. Указ. соч. – С. 176–177.

яснениях к Соглашению 2000 г., подготовленных для Сената США, отмечается, что «обоснованные научные данные» (reliable scientific information) являются информацией более надежной, нежели «новейшие научные данные» (best available scientific data), которые могут быть не всегда достоверными¹³⁴. Соглашение 2000 г. не отменяет Соглашения 1973 г. в отношениях между сторонами, и любая добыча белого медведя чукотско-аласкинской популяции должна производиться в соответствии с положениями обоих договоров. Всякая добыча белого медведя в коммерческих целях запрещается. Аборигенные народы вправе добывать его в рамках традиционного промысла для удовлетворения жизненных потребностей.

Определение устойчивого уровня добычи медведя, а также иные вопросы, касающиеся исполнения Соглашения, лежат в компетенции Российско-американской комиссии по белому медведю, состоящей из четырех членов: представителей государственной власти сторон, а также коренного населения Аляски и Чукотки. Отдавая должное традиционным знаниям, стороны обеспечивают активное участие представителей коренных народов при принятии решений, включая участие совместно с научным сообществом в рабочих группах, которые готовят рекомендации для Комиссии. Соглашение вступило в силу в 2007 г., а в 2009 г. в Москве состоялась первая встреча Российско-американской комиссии, на которой рабочим группам было поручено определить общий устойчивый уровень добычи белого медведя для Аляски и Чукотки. На второй встрече в 2010 г. Комиссия определила квоту для США и России в размере 58 особей в год однако, официально этот лимит пока не применяется сторонами, поскольку надлежащая система управления популяцией медведя и соответствующие правовые механизмы находятся еще в стадии разработки.

Между США и Российской Федерацией действует также Программа «Общее наследие Берингии»¹³⁵, учрежденная в 1991 г. Учеными выявлено, что тысячелетия назад в районе нынешнего Берингова пролива существовал сухопутный мост, соединяющий Азию с Северной Америкой, что позволяло кочевым племенам того времени свободно перемещаться из одной части света в другую. В 2011 г. президенты РФ и США в совместном заявлении по итогам встречи, признавая ценность общего природного и культурного наследия Чукотки и Аляски, выразили намерение углублять сотрудничество между двумя странами в пограничном Арктическом регионе¹³⁶.

Сотрудничество России и Канады

А.С. Тимошенко называет основополагающее условие двустороннего природоохранного сотрудничества государств – их географическое соседство¹³⁷. Однако и здесь можно выделить специфику в охране природы Арктики. Государства, расположенные в пределах полярного круга, сотрудничают на двусторонней основе, необязательно являясь соседями географически. Примером может служить многолетнее взаимодействие России и Канады,

¹³⁴ Message from the President of the United States transmitting Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Russian Federation on the conservation and management of the Alaska-Chukotka polar bear population done at Washington on October 16, 2000 / Article-by-article analysis. P. 1. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-107tdoc10/pdf/CDOC-107tdoc10.pdf>

¹³⁵ Берингия определяется как регион, включающий морские и сухопутные территории, ограниченный с запада рекой Леной (Россия), с востока – рекой Маккензи (канадская провинция Британская Колумбия), с севера – 78-й параллелью с. ш. в Чукотском море, а с юга – оконечностью Камчатского полуострова. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.nps.gov/akso/beringia/ru-index.cfm>

¹³⁶ [Электронный ресурс]. – URL: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/russian/article/2011/05/20110526155335x0.5310894.html#axzz24MDX6CU7>

¹³⁷ Тимошенко А.С. Указ. соч. – С. 145.

которые не имеют пограничных территорий друг с другом. Северный полюс – и прилежащие к нему территории до границ 200-мильных экономических зон пяти арктических государств не являются объектом суверенитета или суверенных прав какого-либо государства. Тем не менее в сохранении экосистем этих районов и Арктики в целом заинтересованы в равной степени как соседние государства полярного круга, так и противолежащие, и их сотрудничество на двусторонней основе в этом регионе вполне оправданно.

Первоначальные формы арктического сотрудничества между СССР и Канадой носили сугубо научно-технический характер. В 1971 г. состоялся визит представителей Канады на советский Север. Эта встреча положила начало обсуждению соглашения между Канадой и СССР о сотрудничестве в Арктике; однако, пройдут еще годы, прежде чем такой договор будет подписан. Вместе с тем удалось достичь взаимного согласия по поводу необходимости разработки правовой основы для научного сотрудничества в Арктике. В результате стороны заключили по этому поводу два меморандума о взаимопонимании 1972 г. Впоследствии сложилось, что отношения между странами в целом охладели (по причинам, не связанным с Арктикой), и положения этих меморандумов так и не были эффективно реализованы¹³⁸.

Переговоры о сотрудничестве в Арктике возобновились в 1982–1983 гг. Позитивным результатом этих встреч стало подписание в 1984 г. Протокола о разработке программы научно-технического сотрудничества по проблемам Арктики и Севера между Национальным советом по научным исследованиям Канады и Государственным комитетом СССР по науке и технике. Области научно-технического взаимодействия включали четыре раздела: геологическая наука и Арктическая нефть; окружающая среда Севера и Арктики; строительство и транспорт на Севере; этнография и образование. Раздел, посвященный окружающей среде Арктики, включал такие темы, как изучение климата арктических регионов, методы сохранения под контролем загрязнения от нефтегазовых разработок, динамика популяции дикой природы и др. Работа по всем заявленным направлениям велась довольно успешно, в связи с чем стороны в 1987 г. решили продлить действие Протокола на два года.

Обмен учеными и специалистами между странами на основе Программы научно-технического обмена, разработанной в рамках Протоколов 1984 г. и 1987 г., проходил вполне успешно. Так, например, исследования привели к лучшему пониманию геологии Арктики, что явилось основой для оценки потенциальных запасов нефти и других ресурсов. Совокупность этих благоприятных условий открыла возможность для расширения сотрудничества стран в Арктике. Советский Союз и Канада пришли к пониманию того, что подписание отдельного двустороннего соглашения, касающегося исключительно арктического взаимодействия, придаст такому сотрудничеству особый приоритет и значимость, а также позволит сконцентрировать внимание на решении специальных вопросов. В результате в 1989 г. Правительства СССР и Канады подписали целый ряд соглашений, которые вывели отношения двух арктических стран на новый уровень, в частности Соглашение о сотрудничестве в Арктике и на Севере, Соглашение о сотрудничестве по вопросам окружающей среды, Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве в предотвращении и сохранении под контролем загрязнения морской среды Арктики, речь о которых пойдет ниже. Многие из действующих на тот момент планов научного обмена остались в силе, но обрели новую правовую основу. После распада Советского Союза стороны обновили тексты некоторых договоров, заключив их с Российской Федерацией как с правопреемником СССР, – Соглашение о сотрудничестве в Арктике и на Севере 1992 г., Соглашение о сотрудничестве по вопросам окружающей среды 1993 г.

¹³⁸ Slipchenko W., Hannigan J. Canada 's Arctic Cooperation with the Soviet Union and Russia (1965–2000). – Ottawa: DIAND, 2010. – Pp. 10–11.

В преамбуле Соглашения о сотрудничестве в Арктике и на Севере 1992 г. отмечается, что стороны, «являясь арктическими государствами, играют ведущую роль в исследовании и освоении Арктики и Севера и что Арктический регион имеет особо важное значение для обеих стран». Однако из текста договора неясно, как стороны различают эти два понятия – «Арктика» и «Север». К формам сотрудничества, помимо практикующихся обменов специалистами и информацией, среди прочего относятся совместные коммерческие предприятия, обмен и передача технологий, услуги специалистов по контрактам, другие взаимосогласованные формы сотрудничества. В целях реализации Соглашения была создана Смешанная российско-канадская комиссия по сотрудничеству в Арктике и на Севере, в ведение которой передано общее администрирование деятельности в рамках Соглашения, в том числе контроль его исполнения, рассмотрение отчетов о реализации программ, содействие развитию программ сотрудничества.

Загрязнению арктической морской среды СССР и Канада уделили особое внимание, заключив Меморандум о взаимопонимании и сотрудничестве в предотвращении и сохранении под контролем загрязнения морской среды Арктики 1989 г. Меморандум касается случаев загрязнения морской среды с судов в покрытых льдом районах, как такие районы определены в ст. 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Области сотрудничества здесь включают обмен информацией и опытом, передачу технологий, реагирование в случае инцидентов, вызывающих загрязнение, а также политику и законодательство. После того как Россия официально стала правопреемником Советского Союза, исполнение Меморандума перешло в компетенцию Министерства транспорта РФ.

В 1993 г. было заключено Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Канады о сотрудничестве по вопросам окружающей среды (рамочное соглашение), которое отменило соответствующее соглашение между СССР и Канадой 1989 г. Подтверждая принципы устойчивого развития, стороны закрепили области сотрудничества, направленного на охрану окружающей среды в регионе, представляющем взаимный интерес. Эти области включают защиту морской среды и пресных вод, сохранение экосистем, включая создание природоохранных территорий, реагирование на чрезвычайные ситуации, которые могут привести к негативным экологическим последствиям, разработка норм природоохранного права и др. Разработкой и реализацией программ сотрудничества занимается Канадско-российская смешанная комиссия по окружающей среде, созданная в рамках данного договора.

В целях закрепления дружественных отношений с Российской Федерацией как с новым государством на международной арене, стороны подписали Декларацию о дружбе и сотрудничестве 1992 г., где отметили необходимость дальнейшего сотрудничества, а также закрепили основные векторы развития отношений. В частности, признали глобальное значение охраны окружающей среды и в связи с этим значимость сотрудничества на основе Соглашения о сотрудничестве по вопросам окружающей среды 1993 г. В Декларации стороны как крупнейшие арктические государства поддерживают создание Арктического совета в целях защиты Арктики, а также выделяют экономическое развитие арктических регионов как одно из приоритетных направлений сотрудничества. Эта же линия отражена и в Совместном российско-канадском заявлении о сотрудничестве в Арктике и на Севере, сделанном в декабре 2000 г.

Одними из последних крупных проектов сторон являются проекты «Арктический мост» и «Северный воздушный мост», которые предусматривают создание кроссполярных морских и воздушных маршрутов соответственно. «Воздушный мост» между странами позволит значительно сократить время полета из Европы и Азии в Америку. Первоначально планируется развернуть

через Северный полюс грузовые авиаперевозки, а в перспективе – и пассажирские. В мае 2011 г. рабочая группа по Арктике и Северу Российско-канадской экономической комиссии официально одобрила этот проект.

Сотрудничество России и Норвегии

Первым двусторонним договором между СССР и Норвегией, посвященным природоохранным вопросам, стало Соглашение о мерах по регулированию промысла тюленей и по охране запасов тюленей в северо-восточной части Атлантического океана, подписанное в 1957 г. Договор имеет большую ценность как источник международного права окружающей среды, поскольку был заключен еще в период формирования основных принципов международно-правовой охраны природы и управления биологическими ресурсами, и по сей день является действующим. Пространственная сфера действия договора включает «воды северо-восточной части Атлантического океана к востоку от мыса Фарвель, где граждане обеих стран ведут промысел тюленей, а именно: Гренландское и Норвежское моря с Датским проливом и районом о. Ян-Майен, а также Баренцево море». Целью Соглашения является достижение максимально допустимой продуктивности запасов тюленей и дальнейшее обеспечение уровня наибольшей устойчивой добычи особей. Правила регулирования промысла устанавливают специальные места, а также периоды разрешенного промысла тюленей. При этом запрещается применение ядовитых средств. Этот запрет был также позднее закреплен в уже упоминавшемся выше Соглашении о сохранении белых медведей 1973 г.

В 1992 г. стороны заключили Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды (рамочное соглашение), которое заменило аналогичный договор между СССР и Норвегией 1988 г. В преамбуле договора отмечается приверженность сторон Декларации и Стратегии охраны окружающей среды Арктики. Договор закрепляет широкий спектр взаимодействия двух стран по природоохранным вопросам, которые включают охрану воздушного бассейна от загрязнения; защиту и сохранение морской среды; охрану водных объектов, включая объекты, расположенные в сопредельных приграничных районах; охрану экосистем и редких видов флоры и фауны, в том числе животных, обитающих на территориях обеих стран и мигрирующих между ними, сохранение морских живых ресурсов; обмен результатами научных исследований, совершенствование управления и законодательства в области охраны окружающей среды, а также другие взаимосогласованные направления.

Защите морской среды Баренцева моря пограничные страны уделили особое внимание, поскольку любое более или менее значительное загрязнение в этом районе неизбежно приведет к неблагоприятным экологическим последствиям для обеих стран. Здесь важны взаимосогласованные меры. Первые совместные учения двух стран по предупреждению нефтяных загрязнений и реагированию на такие случаи в Баренцевом море состоялись в 1991 г. В результате этих учений был разработан совместный план реагирования на случаи аварийного загрязнения морской среды. Впоследствии эта работа привела к заключению Соглашения между Россией и Норвегией о сотрудничестве в борьбе с загрязнением нефтью в Баренцевом море 1994 г. Договор касается только одного вида загрязнения морской среды – нефтью из любого источника. Между сторонами действует совместный план чрезвычайных мер на случай загрязнения, принятый в рамках соглашения. Универсальной основой данного локального договора является Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству 1990 г.

Сотрудничество в поиске и спасении при чрезвычайных ситуациях также является предметом двусторонних отношений России и Норвегии. В 1995 г.

стороны подписали Соглашение о сотрудничестве при поиске пропавших без вести и спасании терпящих бедствие людей на Баренцевом море. Позднее был заключен Меморандум о понимании между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Норвегия о сотрудничестве в поиске и спасании, а также предупреждении о серьезных инцидентах 2000 г., в котором, исходя из намерений и целей ряда действующих двусторонних договоров (Соглашение о сотрудничестве при поиске пропавших без вести и спасании терпящих бедствие людей на Баренцевом море 1995 г., Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды от 1992 г., Соглашение об оперативном оповещении о ядерной аварии и об обмене информацией о ядерных установках 1993 г., Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды в связи с утилизацией российских атомных подводных лодок, выведенных из состава Военно-Морского Флота в Северном регионе, и повышении ядерной и радиационной безопасности 1998 г., Меморандум от 4 октября 1995 г. о российско-норвежском сотрудничестве в области ядерной безопасности, Соглашение о сотрудничестве в борьбе с загрязнением нефтью в Баренцевом море 1994 г., Соглашение о предотвращении инцидентов на море за пределами территориальных вод 1990 г., Соглашение о сотрудничестве в области рыболовства 1975 г., Соглашение о взаимных отношениях в области рыболовства 1976 г. и Соглашение о судоходстве 1974 г.), стороны подтверждают свою обязанность уведомлять друг друга незамедлительно и напрямую в случае инцидента на воде или на суше в районах Баренцева, Норвежского и Северного морей. При этом сам Меморандум не изменяет существующих юридических обязательств и не создает новых для российско-норвежского взаимодействия.

В совместном заявлении, сделанном в 2010 г. Президентом Российской Федерации и Премьер-министром Королевства Норвегия, в очередной раз отмечается особая ответственность государств Арктического региона за сохранение Арктики. Более того, ссылаясь на Илулиссатские договоренности 2008 г.¹³⁹, «исходят из того, что существующие международно-правовые инструменты являются достаточной основой для обеспечения возможностей и решения вопросов, которые могут возникать в Арктике и формируют прочную основу для развития взаимодействия между государствами, расположенными в этом регионе и за его пределами»¹⁴⁰.

Сотрудничество России и Дании

Сотрудничество России и Дании по вопросам охраны окружающей среды Арктики происходит в основном на региональном уровне в рамках Арктического совета, Совета Баренцева/Евроарктического региона. На двустороннем уровне между странами действует Соглашение в области охраны окружающей среды 1993 г. В преамбуле договора, как и в российско-норвежском аналогичном соглашении, отмечается приверженность сторон целям и принципам Декларации и Стратегии по охране окружающей среды Арктики. Договор закрепляет спектр сотрудничества стран, который включает защиту атмосферы от загрязнений, природоохранные вопросы производства энергии, охрану морской среды от загрязнения, мониторинг, оценку воздействия на состояние окружающей среды и иные направления.

¹³⁹ Илулиссатская декларация от 28 мая 2008 г., принятая пятью арктическими странами (Россия, Канада, США, Норвегия, Дания), закрепляет, что государства «не видят необходимости в разработке нового всеобъемлющего международно-правового режима управления Северным Ледовитым океаном» (no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean). [Электронный ресурс]. – URL: http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Iluulissat_Declaration.pdf

¹⁴⁰ Совместное заявление Президента Российской Федерации и Премьер-министра Королевства Норвегия от 27.04.2010. [Электронный ресурс]. – URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/534

В доктрине международного права отмечается, что сотрудничество государств в области охраны морской среды налагает на них ряд обязательств, среди которых: согласование политики государств в области охраны морской среды и достижение все более эффективной координации национального законодательства с международными нормами и стандартами; совместные меры против загрязнения морской среды; учреждение специальных органов и институтов; научно-техническая поддержка по осуществлению международных программ¹⁴¹. По сути, эти тезисы могут быть применимы и к охране окружающей среды в целом. Более того, отсутствие одного из указанных обязательств существенно бы понизило эффективность такого сотрудничества.

Анализ международно-правовых основ природоохранного сотрудничества арктических государств показал, что в Арктике за многие годы сформировалась *lex specialis*, который отражает понимание государств относительно природной уникальности и большой геополитической значимости данного региона¹⁴².

Д.П. Каранов,
Российский государственный педагогический университет им. А.И. Герцена

Международное сотрудничество в области экологического мониторинга Арктики

В конце XX – начале XXI в., в силу ряда общеизвестных причин, стал меняться привычный облик Арктического региона. Климатические, мировоззренческие, геополитические и другие перемены открыли новые возможности для экономической деятельности, заложили основу скорейшего освоения Арктики, использования ее транспортного и ресурсного потенциала. Но возможные выгоды от интенсификации хозяйственной деятельности сопряжены со значительными рисками, прежде всего – рисками экологического характера. Арктика, ввиду присущих только ей региональных особенностей, представляет собой хрупкую экосистему, чувствительную к антропогенному воздействию и не располагающую возможностями к самовосстановлению. По этой причине экологи в последние годы все чаще призывают уменьшить темпы освоения Арктики, не начинать добычу нефти в морях Северного Ледовитого океана, «заморозить» ее экономическое развитие. С другой стороны, многие государства Арктического региона и транснациональные компании уже приступили к добыче природных ресурсов, аргументируя свою позицию истощением традиционных месторождений углеводородов, что является угрозой энергетической безопасности мира. Безусловно, каждая из сторон права по-своему, но мировая экономика диктует свои условия. В Арктике уже ведется активная геологоразведочная работа, на трассе Северного морского пути работают гидрографы и картографы (с целью выявления оптимального маршрута), в эксплуатацию сдаются первые морские платформы для добычи углеводородов. Что же может помочь сохранить экосистему Арктического региона? В какой плоскости находятся точки соприкосновения интересов экологических организаций и международного сотрудничества в области экологии Арктики?

¹⁴¹ Мировой океан и международное право. Защита и сохранение морской среды / отв. ред. А.П. Мовчан, А. Янков. – М., 1990. – С. 46.

¹⁴² См. подробнее: Вылегжанин А.Н. Региональный уровень праворегулирования отношений государств в Арктике (комментарий) // Моск. журн. междунар. права. 2012. № 1 (85) С. 270–297.

Рассматривая эти вопросы, можно написать книгу, но в рамках этого доклада хотелось бы уделить особое внимание экологическому мониторингу и возможностям международного сотрудничества в рамках проектирования системы экологического мониторинга, ее создания и функционирования.

Экологический мониторинг как система оценки и прогноза изменений окружающей среды – важнейший элемент освоения Арктического региона. На сегодня система экомониторинга России не развита как в целом, так и в отдельных ее компонентах. Например, точки сбора данных по оценке тенденций изменения биоразнообразия Арктики (т. н. «индекса живой природы») на территории России, где сосредоточена большая часть биомассы, единичны. В целом ситуация в последние годы улучшается, но предстоит долгая и упорная работа по организации экомониторинга в России. В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» (2002 г.) экологический мониторинг – это комплексная система наблюдений за состоянием окружающей среды, оценки и прогноза изменений состояния окружающей среды под воздействием природных и антропогенных факторов.

Если государства Арктического региона при участии ТНК хотят добывать углеводороды в Северном Ледовитом океане, им необходимо организовывать разработку месторождений с учетом экологических стандартов, допустимой нагрузки на экосистему и достоверной информации о состоянии окружающей среды. Создание единой сети центров экологического мониторинга по всей Арктике будет значительным шагом в сторону рационального природопользования. Подобная международная сеть охватит весь регион и будет включать в себя национальные сети экологического мониторинга в основном 5 государств – США, Канады, Норвегии, Дании и России. Этот механизм позволит комплексно подходить к оценке экологической ситуации, создаст благоприятную атмосферу для международного сотрудничества в других областях.

Потребность в системе, целенаправленно занимающейся сбором, анализом, систематизацией информации об экологии Арктики, становится более явной в связи с возрастающим интересом к природным богатствам этого региона. В короткие сроки России необходимо организовать экологический мониторинг, но возникает ряд вопросов, прежде всего вопрос о финансировании данного проекта и наличии необходимой материальной базы.

Функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и мониторинга окружающей природной среды осуществляет соответствующее федеральное агентство – Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды России (Росгидромет). История ее становления переносит нас в XIX в., к моменту создания в России первых метеостанций. На сегодня в Арктике действуют несколько десятков метеостанций, осуществляющих наблюдения за погодой. По словам руководителя Росгидромета, в ближайшие годы количество метеостанций будет увеличено до 75¹⁴³. Росгидромет в рамках программ Арктического совета активно сотрудничает с научно-исследовательскими организациями приарктических государств. Именно по инициативе России «в 2007–2010 гг. были осуществлены мероприятия глобального международного проекта – Международный полярный год. Его успешное проведение и полученные результаты стали примером и основой для дальнейшего взаимовыгодного сотрудничества и развития в рамках Международного полярного десятилетия»¹⁴⁴.

¹⁴³ Росгидромет намерен построить в Арктике 75 метеостанций (09.08.2011). [Электронный ресурс]. – URL: http://ria.ru/arctic_news/20110809/414004097.html

¹⁴⁴ Глава Росгидромета: «Россия в Арктике работает для всего человечества». [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.meteorf.ru/rgm3d.aspx?RgmFolderID=764c49a3-73d4-49d5-b534-2964d0c1208e&RgmDocID=4e9059b8-d64d-45cd-a24c-b4e73ff94a8a>

Создание сети центров экологического мониторинга возможно на базе сети метеостанций. На практике это будет выглядеть как комплексные центры, сотрудники которых осуществляют наблюдение за погодой и за состоянием окружающей среды. Центры системы экологического мониторинга должны будут накапливать и анализировать информацию о причинах изменений в экосистеме, о ее общем состоянии, о предельных нагрузках на среду, а также получать и систематизировать информацию о состоянии флоры и фауны.

Созданию системы должен предшествовать проектный этап, который подразумевает совместную работу отечественных ученых и их зарубежных коллег. Такая кооперация позволит организовать рациональную систему, имеющую все необходимое для последующей интеграции в глобальную, арктическую систему экомониторинга. К тому же опыт зарубежных специалистов будет полезен в столь непростом деле. К примеру, канадская система экологического мониторинга предусматривает активное включение представителей коренных народов канадского Севера в наблюдение и контроль за состоянием окружающей среды. Подобный опыт привлечения малых коренных народов может быть использован в Арктической зоне России, которая служит малой родиной десяткам народов, чья приспособленность к суровым условиям и прекрасное ориентирование на местности являются ценными качествами, необходимыми для проведения работ по экомониторингу. Средства и необходимая материальная база для подготовки специалистов из числа малочисленных коренных народов у России имеются. Так, в структуре Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена действует Институт народов Севера, уже более 80 лет осуществляющий подготовку кадров для регионов Севера.

Анализ современной ситуации в области организации сети экологического мониторинга на национальном уровне выявляет серьезные, но решаемые проблемы. У России есть все, чтобы создать сеть комплексных центров в краткосрочной перспективе. Это позволит нашей стране стать инициатором создания международной сети центров экологического мониторинга, подняв тем самым свой престиж и значение в Арктическом регионе.

Вместо заключения: итоговое сообщение модераторов симпозиума

Симпозиум «Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане» проводился под эгидой Российского совета по международным делам, Международного природоохранного фонда Пью и Российской ассоциации международного морского права.

Эксперты из России, США, Канады, Великобритании и другие участники рассмотрели возможность увеличения доступа к биологическим ресурсам Северного Ледовитого океана вследствие климатических изменений и обсудили сложные научные, правовые и политические задачи по обеспечению рационального управления этими ресурсами и их сохранения, встающие в связи с этим перед прибрежными государствами и мировым сообществом в целом.

Было выражено общее понимание того, что таяние льдов в Арктике приведет к росту экономической активности, которая будет иметь как свои преимущества, так и издержки, и что государственное управление должно быть основано на надежных научных данных, разумной политике, сильных институтах управления.

Участники рассмотрели применимое международное право и потенциальные угрозы, связанные с началом нерегулируемого промышленного рыболовства в районе открытого моря центральной части Северного Ледовитого океана. Отмечено, что современный уровень имеющихся научных данных, а также институциональных механизмов надлежало бы не обеспечивать сохранение рыбных ресурсов в Центральном-Арктическом районе открытого моря, а также управление ими.

Отмечено, как наиболее вероятная проблема, что в обозримом будущем промышленное экспедиционное рыболовство может начаться в международных водах к северу от районов исключительных экономических зон России и США в Чукотском море. Были рассмотрены примеры из практики тех государств, которые могли бы обозначить путь решения этой проблемы.

Участники симпозиума из России и США подчеркнули значение их общего опыта успешного решения проблемы нерегулируемого рыболовства в беринговоморском районе открытого моря.

Участники симпозиума констатировали, что желательно не допустить возникновения подобной проблемы в Центральном-Арктическом районе и что до начала в нем промышленного рыболовства предпочтительно иметь надежную научную информацию и отлаженную систему управления. Участники согласились, что первоначальным шагом к достижению таких целей могла бы стать встреча по этим вопросам уполномоченных должностных лиц пяти арктических прибрежных государств и что России и США целесообразно взять на себя на основе ротации роль принимающей стороны такой встречи.

Российский совет по международным делам

Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане

Материалы Международного научного симпозиума, проведенного в Москве 4 сентября 2012 г. под эгидой Российского совета по международным делам, Международного природоохранного фонда Пью и Российской Ассоциации международного морского права

Издательство «Спецкнига»
т. (495) 744-61-79
www.specialbook.net

Верстка – Е.В. Зарубаева

*На обложке использовано фото
«Российское научно-исследовательское судно "Академик Фёдоров"»
(www.militaryphotos.net)*

Формат 70x100 ¹/₁₆.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Гарнитура HeliosC. Усл. печ. л. 5,5.
Тираж 500 экз.