

Морской охраняемый район и иные зонально привязанные инструменты хозяйствования: международно-правовые проблемы¹

Аннотация. Разработка нормативных основ установления морских охраняемых районов (МОР) и иных зональных инструментов хозяйствования обусловлена необходимостью установить их сущность — природоохранную или социально-экономически ориентированную; определить взаимодействие норм международного права окружающей среды и морского права; обеспечить гармонизацию правил учреждения МОР и их режимов в национальном и международном праве в целях учета характеристик экосистем. Исследование направлено на повышение эффективности установления МОР и иных зональных инструментов хозяйствования за счет гармонизации понятийного аппарата, выявления ключевых признаков морских охраняемых районов и их отграничения от смежных международно-правовых инструментов.

Международные правовые акты определяют МОР как инструмент районирования, нацеленный исключительно на сохранение природной среды и биоразнообразия, в котором в зависимости от категории охраняемых районов Международным союзом охраны природы не допускается изъятие ресурсов за исключением традиционного промысла. Обозначенный подход вызывает коллизию видов использования биоразнообразия, невосприятие пользователями существенных ограничений деятельности, а также содержит риск превращения в политический инструмент ограничения деятельности государств.

МОР являются разновидностью зонально привязанных инструментов хозяйствования. Они состоят из четко определенного географического пространства и применимых мер, влекущих сохранение окружающей среды. Необходим переход к более гибкой управленческой модели МОР, допускающей устойчивое использование биологических ресурсов района. МОР и иные зональные инструменты должны иметь многоцелевой характер. В большинстве случаев для их установления, помимо экологических характеристик, учитываются социально-экономические, научно-образовательные и культурные признаки пространства.

Ошибочным является отождествление инструмента хозяйствования с пространством и исключение из него мер реагирования. Большинство актов обоснованно не содержит перечень охранных мер, оставляя простор для наиболее эффективного определения мер с учетом поставленных целей и факторов установления МОР. Однако представляется разумным определение в нормативных правовых актах порядка разрешения коллизий видов использования в рамках одного и между различными инструментами.

Ключевые слова: морской охраняемый район; охраняемый район; зонально привязанный инструмент хозяйствования; особо уязвимый морской район; цели установления МОР; критерии установления МОР; природоохранные меры; устойчивое развитие; Международный союз охраны природы.

Для цитирования: Теймуров Э. С. Морской охраняемый район и иные зонально привязанные инструменты хозяйствования: международно-правовые проблемы // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 7. — С. 95–110. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.176.7.095-110.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Всемирного фонда дикой природы в рамках грантового проекта № RU011322/2.

© Теймуров Э. С., 2021

* Теймуров Эльвин Сахават оглы, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
esteymurov@gmail.com

Marine Protected Areas and Other Zonally Linked Management Tools: International Legal Issues²

Elvin S. Teymurov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of International Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
esteymurov@gmail.com

Abstract. The development of the legal framework for the establishment of marine protected areas (MPAs) and other zonal management tools is due to the need to establish their nature (environmental or socio-economically oriented); to determine the interaction of the norms of international environmental law and maritime law; to ensure the harmonization of the rules for the establishment of MPAs and their regimes in national and international law in order to take into account the characteristics of ecosystems. The research is aimed at improving the efficiency of establishing MPAs and other zonal management tools by harmonizing the conceptual apparatus, identifying key features of marine protected areas and separating them from related international legal instruments.

International legal acts define the MPA as a zoning tool aimed exclusively at preserving the natural environment and biodiversity, in which, depending on the category of protected areas, the International Union for Conservation of Nature prohibit the withdrawal of resources except for traditional fishing. The indicated approach causes a conflict of types of use of biodiversity, non-perception by users of significant restrictions on activities, and contains the risk of becoming a political tool for restricting the activities of states.

MPAs are a type of zonally linked management tools. They consist of a clearly defined geographical area and applicable measures that entail the preservation of the environment.

It is necessary to move to a more flexible management model of MPAs, allowing for the sustainable use of the biological resources of the area. MPAs and other zonal tools should have a multi-purpose character. In most cases, in addition to environmental characteristics, socio-economic, scientific, educational and cultural characteristics of the space are taken into account to establish them.

It is erroneous to identify the management tool with the space and exclude response measures from it. Most of the acts justifiably do not contain a list of protective measures, leaving room for the most effective definition of measures, taking into account the goals set and the factors of establishing MPAs. However, it seems reasonable to define in regulatory legal acts the procedure for resolving conflicts of types of use within the same and between different instruments.

Keywords: marine protected area; protected area; zonally linked management tool; particularly vulnerable marine area; objectives of establishing MPAs; criteria for establishing MPAs; environmental measures; sustainable development; International Union for Conservation of Nature.

Cite as: Teymurov ES. Morskoy okhranyaemyy rayon i inye zonalno privyazannye instrumenty khozyaystvovaniya: mezhdunarodno-pravovye problemy [Marine Protected Areas and Other Zonally Linked Management Tools: International Legal Issues]. *Lex russica*. 2021;74(7):95-110. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.176.7.095-110 (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Упоминания и различные дефиниции морских охраняемых районов (МОП) и иных инструментов хозяйствования, основанных на зональной привязке, встречаются во множестве международных и национальных правовых актов. Среди них можно назвать акты Международной морской организации (ИМО), Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), Конференций сторон Конвенции о биоразно-

образии 1992 г. (ККБР), Консультативных совещаний сторон Договора об Антарктике 1959 г. (КСДА), различных региональных рыбохозяйственных организаций, а также международных неправительственных организаций, прежде всего Международного союза охраны природы (МСОП) и Всемирного фонда дикой природы. При этом на практике в абсолютном большинстве случаев речь идет о включении морских акваторий в состав различных прибрежных охраняемых территорий, а не об установлении

² The study was carried out with the financial support of the World Wildlife Fund under the grant project No. RU011322/2.

охраняемой зоны исключительно в пределах морских пространств.

Разработка нормативных основ установления МОР и иных зональных инструментов хозяйствования в контексте международного права обусловлена тем, что необходимо, во-первых, установить их сущность — природоохранную и/или социально-экономически ориентированную. Во-вторых, определить взаимодействие норм международного права охраны окружающей среды и морского права в вопросах определения и установления МОР. В-третьих, обеспечить гармонизацию правил учреждения МОР и их режимов в рамках национальных правовых систем и международного права в целях учета характеристик экосистем, процессов миграции, развития жизненного цикла отдельных видов, обуславливающих необходимость учреждения МОР как в рамках территорий государств, так и трансграничных и за пределами национальной юрисдикции. Из этого вытекает необходимость определения порядка управления МОР: компетентные органы, осуществление контроля и мониторинга, возможности пересмотра содержания режима, обеспечение баланса интересов пользователей и целей охраны биоразнообразия. Кроме того, необходимо учитывать специальные режимы отдельных международных пространств, например полярных регионов, при разработке вопросов правового регулирования определения и установления МОР и иных инструментов хозяйствования.

Столь обильное разнообразие вовлеченных в деятельность по установлению МОР субъектов, а также попытки включить в данную сферу иные природоохранные меры на порайонной основе только усугубляют сложность понимания управленцами, правоприменителями и иными заинтересованными лицами сущности и значимости морских охраняемых районов. Следствием этого являются серьезные сомнения в эффективности и необходимости распространения морских охраняемых районов как

инструмента хозяйствования не только у лиц, чья деятельность может быть потенциально затронута развитием и установлением сети МОР, но и у части научного сообщества. Так, в 2017–2018 гг. на страницах «Журнала морских наук ИКЕС», одной из старейших межправительственных научных организаций в области исследования моря, разгорелась дискуссия между учеными из различных стран относительно презюмируемой эффективности морских охраняемых районов³. В определенной степени эти сомнения вызваны также представлением о том, что установление морского охраняемого района налагает запреты на практически любой вылов ресурсов в соответствующей зоне⁴, что только подтверждается Международным союзом охраны природы, вероятно основным на сегодняшний день двигателем идеи установления МОР и иных природоохранных мер на порайонной основе⁵.

Широкая палитра позиций государств в отношении понятийного аппарата, критериев установления, управления и функционирования морских охраняемых районов и иных зонально привязанных инструментов хозяйствования прослеживается и в материалах Межправительственной конференции по международному юридически обязательному документу на базе Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. о сохранении и устойчивом использовании морского биологического разнообразия в районах за пределами действия национальной юрисдикции⁶.

В связи с этим исследование вопроса, на наш взгляд, следует начать с определения понятийного аппарата, выявления ключевых признаков морских охраняемых районов и их отграничения от смежных инструментов в современном международном праве. В рамках первой части работы предполагается провести сравнительный анализ содержащихся в различных актах понятий с целью выявления ключевых особенностей МОР, соотнести их с дефинициями таких смежных понятий, как особо уязвимые морские

³ Themed Section: 'Marine Protected Areas' // ICES Journal of Marine Science. 2018. Vol. 75 (3). P. 1156–1201.

⁴ Бекяшев Д. К. Международно-правовые проблемы управления рыболовством : монография. М. : Проспект, 2017. С. 404 ; Hilborn R. Food for Thought Are MPAs effective? // ICES Journal of Marine Science. 2018. Vol. 75 (3). P. 1160.

⁵ Day J., Dudley N., Hockings M., et al. Guidelines for applying the IUCN protected area management categories to marine protected areas. 2nd edition. IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 2019. 36 p.

⁶ Вспомогательные материалы Председателя для проведения переговоров. A/CONF.232/2019/1 от 03.12.2018 // URL: <https://undocs.org/ru/A/CONF.232/2019/1> (дата обращения: 07.12.2020).

районы, устанавливаемые ИМО; уязвимые морские экосистемы, определяемые РФМО в соответствии с Международными руководящими принципами ФАО по управлению глубоководным промыслом в открытом море 2008 г.; охраняемые районы, учреждаемые в соответствии с Конвенцией о биоразнообразии 1992 г.; категории охраняемых районов по классификации МСОП. Кроме того, необходимо определить и разграничить МОР и иные зонально привязанные инструменты хозяйствования.

1. Понятие морских охраняемых районов

К настоящему времени различными субъектами принято значительное количество международных документов, имеющих как рекомендательную, так и обязательную силу, в той или иной степени регулирующих процедуры определения и установления зонально привязанных инструментов хозяйствования, а также определяющих их родовые наименования для целей соответствующего документа и его последующей

имплементации. Анализ этих актов позволяет выявить следующие наименования зонально привязанных инструментов хозяйствования:

- особо уязвимый морской район (Particularly Sensitive Sea Area, PSSA)⁷, определяемый ИМО;
- особый район и зона контроля выбросов на основании Конвенции МАРПОЛ 1973 г. (Special area, Emission control area)⁸ — ИМО;
- системы навигации судов (зоны, которые следует избегать; зоны безъякорной стоянки; зоны предосторожности и др.)⁹ и судовых сообщений¹⁰ — ИМО;
- охраняемый район¹¹, морской охраняемый район¹² и другие эффективные природоохранные меры на порайонной основе¹³ — ККБР, МСОП;
- крупномасштабный морской охраняемый район¹⁴ — МСОП;
- уязвимая морская экосистема¹⁵, морской охраняемый район¹⁶ — ФАО;
- особо охраняемый район и особо управляемый район¹⁷ — КСДА;
- заповедный эталонный полигон¹⁸ — Международный орган по морскому дну;

⁷ Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas. IMO Resolution A.982(24), 1 December 2005 // URL: <https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Environment/Documents/A24-Res.982.pdf> (дата обращения: 07.12.2020).

⁸ Guidelines for the Designation of Special Areas under MARPOL 73/78. IMO Resolution A.927(22), 29 November 2001 // URL: https://www.gc.noaa.gov/documents/gcil_sad_imo_927.pdf (дата обращения: 07.12.2020).

⁹ General provisions on ships' routeing. IMO Resolution A.572(14), 20 November 1985 // URL: [https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.572\(14\).pdf](https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/AssemblyDocuments/A.572(14).pdf) (дата обращения: 07.12.2020).

¹⁰ Guidelines and Criteria for Ship Reporting Systems. IMO Resolution MSC.43(64), 9 December 1994 // URL: https://puc.overheid.nl/hsi/doc/PUC_1376_14/ (дата обращения: 07.12.2020).

¹¹ Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml (дата обращения: 07.12.2020).

¹² Инструмент также воспринят в документах КОСПАР, ХЕЛКОМ, АНТКОМ (см.: Day J., Dudley N., Hockings M., et al. Op cit.).

¹³ COP Decision 14/8 «Protected areas and other effective area-based conservation measures», 30 November 2018 // URL: <https://www.cbd.int/decisions/cop/14/8> (дата обращения: 07.12.2020).

¹⁴ Lewis N., Day J. C., Wilhelm A., et al. Large-Scale Marine Protected Areas: Guidelines for design and management. IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 2017. 152 p.

¹⁵ Инструмент воспринят документами РФМО, например, НЕАФК, НАФО, СПРФМО, СЕАФО. International Guidelines for the Management of Deep-Sea Fisheries in the High Seas. FAO, 29 August 2008 // URL: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/b02fc35e-a0c4-545a-86fb-4fc340e13b52> (дата обращения: 07.12.2020).

¹⁶ FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries. Fisheries management 4. Marine protected areas and fisheries. Rome, 2011. 210 p.

¹⁷ Приложение V к Протоколу по охране окружающей среды к Договору об Антарктике от 04.10.1991 // URL: <https://www.ats.aq/r/protocol.html> (дата обращения: 07.12.2020).

¹⁸ Правила поиска и разведки полиметаллических конкреций в Районе 2000 г. // URL: <https://isa.org.jm/mining-code/regulations> (дата обращения: 07.12.2020) ; Правила поиска и разведки полиметалли-

- заповедная зона (китовый заповедник)¹⁹ — Международная китобойная комиссия;
- охраняемые участки Программы АНТКОМ по мониторингу экосистемы (СЕМР)²⁰ — АНТКОМ;
- особо охраняемый район²¹ — Программа ООН по окружающей среде;
- зонально привязанный инструмент хозяйствования и охраняемый морской район²² — предложения государств на Межправительственной конференции по международному юридически обязательному документу на базе Конвенции ООН 1982 г.

Указанные инструменты применяются различными субъектами к тем или иным морским районам в пределах их компетенций преимущественно для достижения природоохранных целей. Однако ожидается, что на универсальном уровне путем принятия юридически обязательного документа на базе Конвенции 1982 г. закрепление получат две категории инструментов для сохранения морского биоразнообразия: охраняемый морской район и зонально привязанный инструмент хозяйствования.

Основным двигателем идеи внедрения морских охраняемых районов в практику управления, рационального использования и охраны морских ресурсов небезосновательно можно назвать Международный союз охраны природы. Еще в 1988 г. резолюцией Генеральной ассамблеи МСОП было предложено следующее определение морского охраняемого района: «Любой участок приливно-отливной или сублиторальной местности наряду с вышележащими водами и связанной с ними фло-

рой, фауной, историческими и культурными особенностями, которые в силу закона или иных эффективных средств сохраняются для защиты части или всей сопряженной природной среды»²³.

В Руководстве по применению категорий охраняемых районов 2008 г. и последующих актах МСОП определение МОР дается через единое понятие охраняемых районов: «Четко определенное географическое пространство, признанное, выделенное и управляемое с помощью юридических или других эффективных средств для достижения долгосрочного сохранения природы с соответствующими экосистемными услугами и культурными ценностями»²⁴.

В руководствах МСОП подробно раскрывается каждый признак, отраженный в определении, в том числе применительно к морским пространствам. Ключевыми признаками морского охраняемого района, согласно позиции МСОП, являются:

- 1) четкая пространственная определенность;
- 2) географическое пространство;
- 3) признанный характер;
- 4) выделенный характер (обязательная приверженность сохранению);
- 5) управляемый характер;
- 6) закрепление с помощью юридических или иных эффективных средств;
- 7) направленность на достижение определенной эффективности;
- 8) долгосрочный характер;
- 9) природоохранный характер;
- 10) сохранение в естественной среде;

ческих сульфидов в Районе 2010 г. // URL: <https://isa.org.jm/mining-code/regulations> (дата обращения: 07.12.2020); Правила поиска и разведки кобальтоносных железомарганцевых корок в Районе 2012 г. // URL: <https://isa.org.jm/mining-code/regulations> (дата обращения: 07.12.2020).

¹⁹ Международная конвенция по регулированию китобойного промысла 1946 г. // URL: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/icrw/icrw_r.pdf (дата обращения: 07.12.2020).

²⁰ АНТКОМ. Мера по сохранению 91-01 2004 г. «Процедура обеспечения охраны участков СЕМР» // URL: <https://www.ccamlr.org/en/measure-91-01-2004> (дата обращения: 07.12.2020).

²¹ Protocol Concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity In The Mediterranean 1195 // URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:322:0003:0017:EN:PDF> (дата обращения: 07.12.2020).

²² Вспомогательные материалы Председателя для проведения переговоров. A/CONF.232/2019/1 от 03.12.2018.

²³ Protection of the Coastal and Marine Environment. IUCN General Assembly Resolution 17.38, 1988 // URL: <https://portals.iucn.org/library/node/43767> (дата обращения: 07.12.2020).

²⁴ Dudley N. Guidelines for applying protected area management categories. IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 2008. P. 8; Day J., Dudley N., Hockings M., et al. Op. cit. P. 14.

²⁵ Day J., Dudley N., Hockings M., et al. Op. cit. P. 14–16.

- 11) сохранение экосистемных услуг (если это не нарушает природоохранные цели);
- 12) сохранение культурных ценностей (если это не нарушает природоохранные цели)²⁵.

В то же время, несмотря на многочисленные попытки дать подробное разъяснение определения и разграничительных признаков, дефиниция, предложенная МСОП, является весьма аморфной.

Подобные, и даже еще более расплывчатые, определения даются в документах ККБР и ФАО. Группой экспертов по программе работы по морскому и прибрежному биоразнообразию предложено следующее определение морского и прибрежного охраняемого района, утвержденное решением ККБР: «Любая определенная территория в морской среде или рядом с ней, вместе с вышележащими водами и связанной с ней флорой, фауной, историческими и культурными особенностями, которая охраняется законодательными или другими эффективными средствами, включая обычаи, что влечет более высокий уровень защиты его морского и/или прибрежного биоразнообразия, чем окружающих пространств»²⁶. Эксперты ФАО определяют МОР как любой морской географический район, который защищен в большей степени, чем окружающие воды, в целях сохранения биоразнообразия или управления рыболовством²⁷.

Следует отметить, что определение МСОП легло в основу подходов целого ряда международных межправительственных организаций относительно установления морских охраняемых районов. На нем, в частности, базируются позиции КОСПАР²⁸ и ХЕЛКОМ²⁹. Существенное влияние подходов МСОП прослеживается в актах ККБР. Близкими по содержанию являются и нашедшие отражение в материалах Межправительственной конференции по международ-

ному юридически обязательному документу на базе Конвенции ООН 1982 г. определения МОР и иных зонально привязанных инструментов хозяйствования. В связи с этим, а также принимая во внимание то, что определение, предложенное МСОП, является наиболее подробным и раскрытым, включающим признаки, которые выделяются в других предложениях, остановимся более подробно на его анализе.

Несмотря на терминологическое многообразие, можно отметить сущностное единство большинства обозначенных выше инструментов хозяйствования. Попробуем соотнести с обозначенными признаками один из первых признанных на международном уровне зонально привязанных инструментов хозяйствования с устоявшейся практикой применения большинством государств — особо уязвимые морские районы ИМО.

1. *Четкая пространственная определенность*: особо уязвимые морские районы (ОУМР) соответствуют данному признаку, т.к. в резолюциях Комитета ИМО по защите морской окружающей среды, который правомочен признавать район в качестве особо уязвимой морской экосистемы, содержится географическое описание — конкретные географические координаты соответствующего района³⁰.

2. *Географическое пространство*: признак соблюдается на основании вышеуказанного. Более того, в случае с ОУМР также соблюдается настоятельная рекомендация МСОП не осуществлять вертикальное зонирование пространств при определении границ морских охраняемых районов³¹.

3. *Признанный характер*: согласно Резолюции ИМО А.982(24) от 01.12.2005 он является единственным международным органом, отвечающим за установление районов в качестве

²⁶ COP Decision VII/5 «Marine and coastal biological diversity», 13 April 2004. Para. 10 // URL: <https://www.cbd.int/decisions/cop/7/5> (дата обращения: 07.12.2020).

²⁷ FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries. Fisheries management 4. Marine protected areas and fisheries. Rome, 2011. P. 9.

²⁸ OSPAR Recommendation 2003/3 on a Network of Marine Protected Areas, amended by OSPAR Recommendation 2010/2 // URL: <https://www.ospar.org/work-areas/bdc/marine-protected-areas/guidance-for-the-development-and-management-of-the-ospar-network> (дата обращения: 07.12.2020).

²⁹ Planning and management of Baltic Sea Protected Areas: guidelines and tools. Baltic Sea Environment Proceedings No 105. 2006. P. 17 // URL: <https://www.ospar.org/work-areas/bdc/marine-protected-areas/guidance-for-the-development-and-management-of-the-ospar-network> (дата обращения: 07.12.2020).

³⁰ См.: Designation of the Torres Strait as an Extension of The Great Barrier Reef Particularly Sensitive Sea Area. IMO Resolution MEPC.133(53), 22 July 2005 // URL: https://www.register-iri.com/wp-content/uploads/MEPC_Resolution_13353.pdf (дата обращения: 07.12.2020).

³¹ Day J., Dudley N., Hockings M., et al. Op. cit. P. 14, 16, 30.

ОУМР и применение соответствующих охранных мер (п. 3.1). Заявка в ИМО на установление ОУМР и принятие соответствующих охранных мер или какой-либо поправки может быть подана только государством — членом ИМО. Государства-члены, которые желают установления ОУМР, должны подать заявку в Комитет по защите морской окружающей среды (МЕРС) в соответствии с установленными критериями. Они должны предоставить актуальную информацию относительно уязвимости данного района, вреда от международной судоходной деятельности, а также включить предлагаемые охранные меры для предотвращения, уменьшения или устранения обнаруженной уязвимости (п. 3.2). Соответствующие решения ИМО признаются обязательными для государств-членов и судов под их флагами.

4. *Выделенный характер (обязательная приверженность сохранению)*: ОУМР выделяются как значимые участки, установление для них особого режима преследует цель защиты биологического разнообразия, а также районов высокого экологического, культурного, исторического/археологического, социально-экономического или научного значения от потенциальных негативных последствий судоходства.

5. *Управляемый характер*: ОУМР является живым инструментом, что, в частности, выражается в возможности при необходимости изменять пространственные границы районов, регулировать установленные охранные меры. Имплементация мер и контроль их исполнения возлагается на государства — члены ИМО, прежде всего на заявителей по установлению ОУМР (п. 9.2 Резолюции А.982(24)). ИМО выступает площадкой для мониторинга и переоценки любых принятых охранных мер, принимая во внимание актуальные комментарии, отчеты и наблюдения по ОУМР. Государства — члены ИМО, суда которых действуют в ОУМР, призываются направлять любые вопросы, касающиеся охранных мер, в ИМО. Государствам — членам ИМО, которые изначально направили заявки на установление ОУМР и охранных мер, также следует направлять любые вопросы и предложения о дополнительных мерах или изменениях к охранным мерам или ОУМР в ИМО (п. 8.4 Резолюции А.982(24)).

6. *Закрепление с помощью юридических или иных эффективных средств*: порядок опреде-

ления района для включения в список ОУМР, критерии их выделения, требования к управлению, предпринимаемым охранным мерам, мониторингу режима установлены актами ИМО, упомянутыми выше. Установление ОУМР и охранных мер должно происходить в соответствии с правилами ИМО и международным правом (п. 8.5 Резолюции А.982(24)). Признание морского района в качестве особо уязвимого осуществляется только ИМО (Комитетом по защите морской окружающей среды (МЕРС)) путем принятия соответствующей резолюции. Более того, государства в целях соблюдения режима ОУМР могут принимать любые необходимые акты в рамках национальных правовых систем.

7. *Направленность на достижение определенной эффективности*: как отмечалось выше, установление ОУМР преследует определенные экологические, социально-культурные и научные цели. Само по себе провозглашение морского пространства в качестве ОУМР не имело бы каких-либо реальных практически значимых последствий без принятия соответствующих охранных мер. Поэтому порядок установления МОР обязывает заинтересованное государство одновременно обозначать приемлемые и эффективные (исходя из поставленных целей и состояния района) дополнительные охранные меры, которые могут сильно варьироваться по существу. Соответственно, принимаемые меры направлены на восстановление, нормализацию уязвимых характеристик морского пространства.

8. *Долгосрочный характер*: ОУМР устанавливаются на бессрочной основе. Одним из старейших особо уязвимых морских районов является Большой Барьерный риф, в отношении которого соответствующее решение было принято в 1990 г.³²

9. *Природоохранный характер*: признание морского пространства в качестве ОУМР направлено на защиту биологического разнообразия, а также районов высокого экологического, культурного, исторического/археологического, социально-экономического или научного значения от возможного вреда в результате осуществления международного судоходства.

10. *Сохранение в естественной среде*: в качестве ОУМР обозначаются естественные природные участки.

³² List of adopted PSSAs. URL: <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/PSSAs.aspx> (дата обращения: 07.12.2020).

11. *Сохранение экосистемных услуг*: признак в целом хотя и является факультативным в зависимости от совместимости с природоохранными целями, но в случае ОУМР также соблюдается на основании вышеуказанного.

12. *Сохранение культурных ценностей*: аналогично предыдущему признаку.

Таким образом, с учетом процедуры признания района в качестве ОУМР, включающей обязательное принятие охранных мер (установление особых районов; зон контроля выбросов; зон, которых следует избегать судам; зон безъякорной стоянки; зон предосторожности и др.), формально их можно приравнять к морским охраняемым районам. Например, Большой Барьерный риф прямо признается морским охраняемым районом в Руководстве МСОП от 2019 г.³³

Однако, вероятно осознавая достаточно широкий характер определения МОР, МСОП в своих руководствах по применению категорий охраняемых районов определяет дополнительные требования к таковым. В первую очередь МСОП отмечает, что при отнесении того или иного района, установленного определенным зонально привязанным инструментом хозяйствования, к категориям охраняемых районов необходимо исходить не из наименования, а из целей его существования³⁴. Данная рекомендация является вполне обоснованной исходя из различий в наименованиях зональных инструментов и районов, а также из их неоднородного закрепления на внутригосударственном уровне, на который прежде всего ориентированы руководства МСОП.

Более того, по мнению специалистов МСОП, для того чтобы район признать в качестве МОР, природоохранная цель должна быть прямо выражена в соответствующих регуляторных актах, она должна обладать приоритетом по отношению к другим возможным целям. Не допускается признание морского района в качестве охраняемого в том случае, если сохранение окружающей среды является субсидиарным результатом, неким побочным следствием принимаемых мер. В зависимости от признаков подобные районы могут, но не

должны быть признаны в качестве иных эффективных природоохранных мер на порайонной основе³⁵.

В этом смысле позиция специалистов МСОП представляется непоследовательной, излишне схоластичной и не основанной на ключевой цели деятельности организации. Непоследовательность позиции выражается в том, что в одном случае предлагается игнорировать формальное наименование, провозглашение какого-то района в качестве МОР, а определять существо инструмента хозяйствования. В другом случае, несмотря на существо инструмента как природоохранного, пусть и не в качестве основной цели, предполагается невозможным отнесение его к морским охраняемым районам, а в ряде случаев и даже к иным эффективным природоохранным мерам на порайонной основе.

Эта непоследовательность порождает дальнейшую схоластичность и некоторое отклонение от основной цели — охраны природы. Во-первых, вводится в оборот (и без того затрудненный для адресатов многочисленными конструкциями) дополнительное родовое понятие для обозначения определенных зонально привязанных инструментов хозяйствования. Непонятны мотивы лиц, с одной стороны, понимающих³⁶ значимость широкого круга природоохранных мер и желающих охватить их в деятельности, а с другой стороны, пытающихся подчеркнуть их некую вторичность, недостаточность. Во-вторых, происходит абсолютизация природоохранной цели, превращение ее в самоцель.

В этой связи следует отметить, что международное экологическое право, как часть международного права и права в целом как регулятора поведения, является социальным, направленным на удовлетворение потребностей человека. Действительно, ряд авторов отмечают переход к новому этапу развития международного экологического права как отход от антропоцентризма и появление новой парадигмы, сконцентрированной больше на обязательствах человека перед окружающей средой, нежели на развитии человека и его по-

³³ Day J., Dudley N., Hockings M., et al. Op. cit. P. 14.

³⁴ Day J., Dudley N., Hockings M., et al. Op. cit. P. 22.

³⁵ Day J., Dudley N., Hockings M., et al. Op. cit. P. 11, 18.

³⁶ Проявляется даже в самом названии — иные *эффективные* природоохранные меры на порайонной основе.

требностях³⁷. С ними можно согласиться лишь в том, что современное международное экологическое право делает существенный упор на сохранении окружающей среды, однако вопросы развития и удовлетворения потребностей человека продолжают составлять его сердцевину, что дополнительно подтверждается признанием главенствующей концепции устойчивого развития.

2. Цели и критерии установления морских охраняемых районов

Цели установления МОР, закрепленные в различных нормативных правовых актах, являются отражением, реализацией концепции устойчивого развития. Акты ИМО в сфере зонирования морских пространств преследуют цель сохранения биологического разнообразия, а также районов высокого экологического, культурного, исторического/археологического, социально-экономического или научного значения³⁸. Так, в примере с проливом Торрес цель установления сводится к предотвращению негативных последствий от судоходства не только для уязвимых морских экосистем, но и для коммерческого рыболовства и жемчужных ферм³⁹.

ККБР на основе доклада Рабочей группы ad hoc по охраняемым районам отмечает, что целью МОР является сохранение и *устойчивое использование* биоразнообразия в морских районах за пределами национальной юрисдикции⁴⁰.

В пунктах 6, 11 Международного руководства по управлению глубоководным промыслом в открытом море 2007 г., разработанного

ФАО, в качестве целей выявления уязвимых морских экосистем и районов их расположения определяется обеспечение долгосрочного сохранения и устойчивого использования глубоководных рыбных запасов, продвижение ответственного рыболовства, предоставляющего экономические возможности и одновременно обеспечивающего сохранение морских живых ресурсов⁴¹. В технических руководствах ФАО по ответственному рыболовству № 4, посвященных морским охраняемым районам, специалисты уточняют, что МОР являются многоцелевыми и преследуют цели:

- экологические (защита рыбных ресурсов, биоразнообразия, отдельных видов и мест обитания, восстановление деградированных районов);
- социально-экономические (укрепление продовольственной безопасности, повышение экологической осведомленности и знаний, улучшение уровня жизни и др.);
- управленческие (поддержание эффективных стратегических структур, эффективное участие и представительство заинтересованных сторон, сокращение конфликтов на почве использования ресурсов и др.)⁴².

Конечно, есть акты в данной сфере, определяющие исключительно цели сохранения окружающей среды и биоразнообразия. Однако либо они не запрещают осуществление иных видов деятельности, оставляя это на усмотрение государств или иных субъектов. Например, Руководство и инструменты по планированию и управлению охраняемыми территориями Балтийского моря 2005 г. предписывают государствам регулировать на основе нормативных правовых актов осуществление тех или иных

³⁷ Боклан Д. С. «Экологизация» международных экономических отношений в контексте эволюции концепции устойчивого развития // Московский журнал международного права. 2015. № 1. С. 118 ; Onzivu W. Long Road to Integrating Public Health into Sustainable Development of Shared Freshwaters in International Environmental Law: Lessons from Lake Victoria in East Africa // International Lawyer. 2012. Vol. 46. No 3. P. 869.

³⁸ Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas. Para. 1.3.

³⁹ Designation of the Torres Strait as an Extension of The Great Barrier Reef Particularly Sensitive Sea Area. IMO Resolution MEPC.133(53), 22 July 2005. Para. 2:1–2:4 // URL: https://www.register-iri.com/wp-content/uploads/MEPC_Resolution_13353.pdf (дата обращения: 07.12.2020).

⁴⁰ COP Decision VII/5 «Marine and coastal biological diversity», 13 April 2004. Para. 12 // URL: <https://www.cbd.int/decisions/cop/7/5> (дата обращения: 07.12.2020).

⁴¹ International Guidelines for the Management of Deep-Sea Fisheries in the High Seas. FAO, 29 August 2008. Para. 6, 11 // URL: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/b02fc35e-a0c4-545a-86fb-4fc340e13b52> (дата обращения: 07.12.2020).

⁴² FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries. Fisheries management 4. Marine protected areas and fisheries. Rome, 2011. P. 95, 110.

видов деятельности, которые могут оказать негативное воздействие на МОР⁴³. Либо они имеют достаточно узкие цели и сферу применения, неразрывно связанные с деятельностью по использованию ресурсов. Примерами таких инструментов хозяйствования могут служить заповедные эталонные полигоны, установление которых регулируется Международным органом по морскому дну. Они направлены на обеспечение типичности и ненарушенности биоты морского дна для целей оценки любых изменений по флоре и фауне морской среды тех районов, в которых осуществляют соответствующую деятельность контракторы⁴⁴. Аналогичная ситуация наблюдается в случае установления охраняемых участков Программы АНТКОМ по мониторингу экосистемы (СЕМР). Мера по сохранению 91-01(2004) оговаривает, что целью защиты, предоставляемой участкам СЕМР, не является ограничение промысловой деятельности в прилегающих водах⁴⁵.

Более того, в позициях МСОП также прослеживается непоследовательность относительно целей установления МОР. Так, если в Руководстве по применению категорий управления охраняемыми районами МСОП к морским охраняемым районам 2019 г. цель установления МОР обозначена как сохранение природы *in situ*⁴⁶, то в Руководстве по созданию крупномасштабных морских охраняемых районов и по управлению ими 2017 г. установлен более многоцелевой характер инструмента. Среди целей создания крупномасштабных МОР можно увидеть сохранение биоразнообразия в масштабах целых экосистем; сохранение дикой природы и среды обитания; защиту культурного ландшафта в целом; долгосрочную защиту и сохранение окружающей среды, биоразнообразия

и ценностей наследия в охраняемых районах; экологически устойчивое использование морских ресурсов; разведку и исследования и др.⁴⁷

Во исполнение обозначенных целей в регуляторных актах устанавливаются критерии отбора районов для их признания в качестве МОР. Анализ этих критериев показывает, что в большинстве случаев они помимо экологических характеристик пространства включают социально-экономические признаки. Например, раздел 4 Пересмотренного руководства по идентификации и обозначению особо уязвимых морских районов, утвержденного Резолюцией ИМО А.982(24) от 01.12.2005, именуется «Экологические, социально-экономические или научные критерии для идентификации особо уязвимого морского района». Резолюцией А.982(24) к социальным, культурным и экономическим критериям отнесены:

- *социальная или экономическая зависимость* — район, где качество окружающей среды и использование живых морских ресурсов имеют особое социальное или экономическое значение, включая рыболовство, отдых, туризм и добычу средств к существованию людей, которые зависят от доступа к этому району;
- *человеческая зависимость* — район, который имеет особое значение для поддержки традиционного жизнеобеспечения или производства продуктов питания, или для защиты культурных ресурсов местного населения;
- *культурное наследие* — район, имеющий особое значение из-за наличия важных исторических и археологических памятников⁴⁸.

Кроме того, ИМО установила научные и образовательные критерии:

⁴³ Planning and management of Baltic Sea Protected Areas: guidelines and tools. Baltic Sea Environment Proceedings No 105. Baltic Marine Environment Protection Commission, 2006. P. 22 // URL: <https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/08/BSEP105-1.pdf> (дата обращения: 07.12.2020).

⁴⁴ Правила поиска и разведки полиметаллических конкреций в Районе 2000 г. Правило 31 // URL: <https://isa.org.jm/mining-code/regulations> (дата обращения: 07.12.2020) ; Правила поиска и разведки полиметаллических сульфидов в Районе 2010 г. Правило 33 // URL: <https://isa.org.jm/mining-code/regulations> (дата обращения: 07.12.2020) ; Правила поиска и разведки кобальтоносных железомарганцевых корок в Районе 2012 г. Правило 33 // URL: <https://isa.org.jm/mining-code/regulations> (дата обращения: 07.12.2020).

⁴⁵ АНТКОМ. Мера по сохранению 91-01(2004) «Процедура обеспечения охраны участков СЕМР» // URL: <https://www.ccamlr.org/en/measure-91-01-2004> (дата обращения: 07.12.2020).

⁴⁶ Day J., Dudley N., Hockings M., et al. Op. cit. P. 16.

⁴⁷ Lewis N., Day J. C., Wilhelm A., et al. Op. cit. P. 28.

⁴⁸ Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas. Para. 4.4.12–4.4.14.

- *исследования* — район, представляющий высокий научный интерес;
- *исходные условия для мониторинговых исследований* — район, который обеспечивает подходящие исходные условия в отношении биоты или характеристик окружающей среды, поскольку в нем не было существенных нарушений или он находился в таком состоянии в течение длительного периода, что характеризуется естественным или близким к естественному состоянием;
- *образование* — район, который предлагает исключительную возможность продемонстрировать специфические природные явления⁴⁹.

Руководство по определению и выбору морских охраняемых районов в районе ОСПАР 2003 г. в дополнение к экологическим характеристикам района при установлении МОР предписывает учитывать практические критерии, среди которых выделяются размер района, потенциал для восстановления, уровень социального восприятия необходимости охраны, степень эффективности планируемых мер, негативные последствия человеческой деятельности в краткосрочной перспективе и научная ценность⁵⁰.

Выводы о необходимости учета социально-экономических критериев и ряд таких критериев установления МОР также приводятся в Рекомендациях Рабочей группы ad hoc ККБР по охраняемым районам от 2006 г., подготовленных на основе анализа различных универсальных и региональных международных актов и законодательства отдельных государств⁵¹.

Таким образом, представляется, что ключевым при определении возможности отнесения морского района к охраняемым должны быть не заявленные цели, а результаты, достижению которых они способствуют. Сами цели не могут сводиться исключительно к охране окружающей среды, тем более в контексте предложений об установлении сети морских охраняемых районов.

3. Охранные меры

в морских охраняемых районах

Другим недостатком определения морских охраняемых районов МСОП является отождествление инструмента хозяйствования с пространством и исключение из него мер реагирования. Признание какого-либо, даже юридически закреплённого статуса за некоторым пространством само по себе не способно привести к достижению целей охраны природы. Для этого необходимо принятие соответствующих мер, которые будут различаться в зависимости от района, целей устанавливающих его лиц и иных факторов. Как было указано выше, ИМО требует от государств-членов в заявке на признание за морским пространством статуса особо уязвимого района не только обозначить четкие географические границы с указанием актуальной информации относительно уязвимости, вреда от международной судоходной деятельности, но и предложить охранные меры для предотвращения, уменьшения или устранения обнаруженной уязвимости. Причем меры должны быть эффективными и способными привести к ожидаемым положительным последствиям. То есть пространство и охранные меры являются взаимосвязанными и неотъемлемыми элементами морских охраняемых районов как инструментов хозяйствования.

Определение приемлемых и эффективных мер может происходить как на государственном, так и на международном уровнях. К ним можно отнести сезонные запреты для промысла или доступа; запретные зоны для вредной деятельности; круглогодичные меры по предотвращению деградации среды обитания; ограничения орудий промысла; регулятивные меры по предупреждению негативного воздействия, загрязнения и др. Большинство актов не содержит перечень возможных охранных мер, что является целесообразным, поскольку оставляет простор для наиболее эффективного определения мер с учетом поставленных целей и совокупности факторов установления МОР.

⁴⁹ Revised Guidelines for the Identification and Designation of Particularly Sensitive Sea Areas. Para. 4.4.15–4.4.17.

⁵⁰ Guidelines for the Identification and Selection of Marine Protected Areas in the OSPAR Maritime Area. OSPAR Agreement: 2003-17, 2003. Appendix 2 // URL: <https://www.ospar.org/convention/agreements/page10> (дата обращения: 07.12.2020).

⁵¹ Protected Areas: Consideration of the Recommendations of the Ad hoc Open-Ended Working Group on Protected Areas. UNEP/CBD/COP/8/1/INF/16 30, 6 February 2006 // URL: <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-08/information/cop-08-inf-16-en.pdf> (дата обращения: 07.12.2020).

МСОП в своих руководствах по применению категорий охраняемых районов фактически ограничивает потенциально применимый набор мер. Достигается это за счет определения видов деятельности, которые допускаются и запрещаются в соответствующей категории охраняемых районов. Самые жесткие ограничения установлены для категории Ia (заповедник), в которой допускается только восстановительная деятельность, а также исследования и промысел, исключающие добычу и изъятие ресурсов. Наибольшее количество разрешенных видов деятельности присуще категориям V (охраняемый ландшафт / морской пейзаж) и VI (охраняемая территория с устойчивым использованием природных ресурсов). В них, в частности, допускается традиционное и любительское рыболовство, а также разведение мелкой аквакультуры. Таким образом, исходя из исключительной цели охраны природы, по мнению МСОП, в охраняемых районах следует ограничивать практически все виды добывающей деятельности за исключением традиционного или иного устойчивого промысла⁵². Если следовать данному подходу, то признание ОУМР в качестве МОР представляется уже невозможным, в связи с тем что установление ОУМР не только преследует природоохранные цели, но и направлено на защиту коммерческого промысла через охрану окружающей среды и сохранение ее качества. Кроме того, в большинстве нормативно-правовых и иных актов не решается вопрос о приоритетности видов использования при возникновении коллизий.

4. Иные зонально привязанные инструменты хозяйствования

Позиция относительно исключительно природоохранной сущности морских охраняемых райо-

нов все более закрепляется в представлениях государств и иных субъектов. Отражением этого являются предложения государств на Межправительственной конференции по международному юридически обязательному документу на базе Конвенции ООН 1982 г., а также доктринальные источники⁵³. Согласно материалам конференции ООН «охраняемый морской район» означает географически обозначенный морской район, который выделяется, регулируется и контролируется для достижения конкретных природоохранных целей. То есть происходит признание рекомендаций МСОП и закрепление сохранения природы в качестве основной цели установления МОР.

Однако подобное понимание сущности МОР сужает сферу применения данного инструмента и создает серьезные препятствия для широкого распространения и имплементации⁵⁴. Оно также исключает из содержания МОР иные зональные инструменты хозяйствования, применение которых прямо или косвенно ведет к достижению природоохранных целей.

В то же время применение концепции устойчивого развития и экосистемного подхода при использовании и охране природных ресурсов порождает необходимость системного, связанного внедрения различных инструментов хозяйствования, способных помочь в достижении целей. Одним из трендов в этом направлении были попытки создать сети морских охраняемых районов, т.е. при установлении МОР обеспечить их взаимосвязанность, учет характеристик экосистем, процессов миграции, развития жизненного цикла отдельных видов и т.д.⁵⁵

В настоящее время необходим учет иных зональных инструментов хозяйствования, обеспечивающих достижение природоохранных целей. ККБР предлагает рассматривать другие эффективные природоохранные меры на

⁵² Day J., Dudley N., Hockings M., et al. Op. cit. P. 31.

⁵³ См.: Lyons Y., Beckman R., Choub L. M., Huang D. Moving from MPAs to Area-based Management Measures in the South China Sea // *The International Journal of Marine and Coastal Law*. 2020. Vol. 35. P. 205–206 ; Corson C., Gruby R., Witter R., et al. Everyone's Solution? Defining and Redefining Protected Areas at the Convention on Biological Diversity // *Conservation and Society*. 2014. Vol. 12. P. 190–202 ; Mace G. M. Whose conservation? Changes in the perception and goals of nature conservation require a solid scientific basis // *Science*. 2014. Vol. 345. P. 1558.

⁵⁴ См.: Бекашев К. А., Бекашев Д. К. Международно-правовые проблемы установления морских охраняемых районов // *Lex russica*. 2016. № 2. С. 62–80 ; Кухарев Н. Н. О создании морского охраняемого района (МОР) в регионе моря Росса под управлением АНТКОМ // *Труды Южного научно-исследовательского института рыбного хозяйства и океанографии*. 2017. № 2. С. 67–83.

⁵⁵ Цели Айти в области биоразнообразия 2010 г. // URL: <https://www.cbd.int/sp/targets/> (дата обращения: 07.12.2020) ; OSPAR Recommendation 2003/3 on a Network of Marine Protected Areas, amended by OSPAR

порайонной основе как меры регулирования и использования географически обозначенной территории, не являющейся охраняемым районом, таким образом, чтобы обеспечивать устойчивые долгосрочные положительные результаты в сохранении биоразнообразия *in situ* и связанных с ним экосистемных функций и услуг, а также в соответствующих случаях культурных, духовных, социально-экономических и прочих ценностей, имеющих значение на местном уровне⁵⁶. Причем иные эффективные природоохранные меры на порайонной основе рассматриваются как разновидность зональных мер хозяйствования наряду с морскими охраняемыми районами⁵⁷.

Аналогичный подход закреплен в материалах Межправительственной конференции по международному юридически обязательному документу на базе Конвенции ООН 1982 г. В проекте ст. 2.2 прямо предусматривается, что документ «действует в отношении вопросов сохранения и устойчивого использования морского биологического разнообразия, в частности — в совокупности и в целом — таких мер, как зонально привязанные инструменты хозяйствования, включая охраняемые морские районы».

Таким образом, морские охраняемые районы наряду с другими пространственными инструментами являются разновидностями зонально привязанных инструментов хозяйствования.

Что касается понимания зонально привязанных инструментов хозяйствования, то в материалах конференции ООН предложены два определения:

«I: Инструмент, разработанный и применяемый в отношении конкретного района, распо-

ложенного за пределами национальной юрисдикции, для достижения определенных целей.

II: Инструмент пространственного обустройства для географически обозначенного района, с помощью которого осуществляется управление одним или несколькими секторами/мероприятиями в интересах достижения конкретных природоохранных целей и обеспечения более высокого уровня защиты, чем в прилегающих районах»⁵⁸.

Разница двух подходов в сравнении с пониманием МОР заключается в том, что в первом случае разграничительным критерием выступает многоцелевой характер зонально привязанных инструментов хозяйствования, во втором определении отличительным признаком является установление более высокого уровня защиты в сравнении с прилегающими районами.

ККБР и МСОП разграничивают МОР и иные зонально привязанные инструменты хозяйствования по нескольким критериям:

- отсутствие признания в качестве охраняемого района;
- отсутствие первичной, приоритетной природоохранной цели;
- последствия в виде сохранения биоразнообразия *in situ* вне зависимости от целей⁵⁹.

Для разграничения МОР и иных зонально привязанных инструментов хозяйствования МСОП предлагает использовать следующий тест:

- отсутствие в перечне охраняемых районов;
- соответствие ключевым экологическим характеристикам;
- наступление природоохранных последствий в долгосрочной перспективе;
- природоохранный объект *in situ* не является целевым объектом устойчивого развития⁶⁰.

Recommendation 2010/2 // URL: <https://www.ospar.org/work-areas/bdc/marine-protected-areas/guidance-for-the-development-and-management-of-the-ospar-network> (дата обращения: 07.12.2020) ; HELCOM Recommendation 35/1 «System of Coastal And Marine Baltic Sea Protected Areas (HELCOM MPAs)». 1 April 2014 // URL: <https://www.helcom.fi/wp-content/uploads/2019/06/Rec-35-1.pdf> (дата обращения: 07.12.2020).

⁵⁶ COP Decision 14/8 «Protected areas and other effective area-based conservation measures», 30 November 2018. Para. 2.

⁵⁷ COP Decision 14/8 «Protected areas and other effective area-based conservation measures», 30 November 2018. Annex IV Para. B (2).

⁵⁸ Вспомогательные материалы Председателя для проведения переговоров. A/CONF.232/2019/1 от 03.12.2018 С. 7.

⁵⁹ COP Decision 14/8 «Protected areas and other effective area-based conservation measures», 30 November 2018. Annex III Para. B ; IUCN-WCPA Task Force on OECMs. Recognising and reporting other effective area-based conservation measures. Gland, Switzerland: IUCN, 2019. P. 3.

⁶⁰ IUCN-WCPA Task Force on OECMs. Recognising and reporting other effective area-based conservation measures. P. 8.

В руководстве МСОП по признанию и использованию иных эффективных природоохранных зонально инструментов на по-районной основе отмечается возможность признания района таким инструментам в том случае, когда он не был учтен субъектами в перечне охраняемых районов⁶¹. Таким образом, искусственно задается конституирующий характер уведомления Международной комиссии по охраняемым районам для признания района в качестве МОР и вводится не имеющий отношения к существу инструментов разграничительный признак.

Иные зональные инструменты хозяйствования, как и МОР, соответствуют ряду экологических признаков и влекут наступление природоохранных последствий в долгосрочной перспективе. Это исключает предложенное Рабочей группой Арктического совета по защите морской среды Арктики (ПАМЕ) разграничение по продолжительности действия МОР и иных зонально привязанных инструментов хозяйствования⁶².

Последний тест опять же возвращает к идее о недопустимости использования ресурсов и о необходимости сохранения окружающей среды *in situ*, что с учетом изложенного выше сближает МОР и иные инструменты хозяйствования, нежели помогает их разграничить.

В случае с иными зонально привязанными инструментами хозяйствования возможный перечень мер, влекущих природоохранные последствия в долгосрочной перспективе, также различается в зависимости от присвоенной категории и типа регулирования. При этом эффективность мер не находится в прямой взаимосвязи с запретом использования.

Следует также обратить внимание на то, что в рамках одних и тех же охраняемых районов могут применяться различные инструменты районирования и зонирования, а также могут иметь место применение разных зонально привязанных инструментов хозяйствования различными органами в пределах своих компетенций на одном и том же пространстве⁶³.

Заключение

Таким образом, на основании проведенного исследования можно констатировать, что МОР и иные зонально привязанные инструменты хозяйствования являются разновидностями зонально привязанных инструментов хозяйствования.

В международных правовых актах обязательного и рекомендательного характера прослеживается определение морского охраняемого района как инструмента районирования, нацеленного исключительно на сохранение природной среды и биоразнообразия, в котором допускаются лишь некоторые виды деятельности в зависимости от категории охраняемых районов МСОП и не допускается какое-либо изъятие природных ресурсов за исключением традиционного некоммерческого промысла. Ключевые отличия МОР от иных зонально привязанных инструментов хозяйствования заключаются соответственно в природоохранной цели и принимаемых строгих охранных мерах по ее реализации. Следовательно, к иным зонально привязанным инструментам хозяйствования будут относиться инструменты районирования, не имеющие исключительной целью сохранение окружающей среды и реализацию мер, предотвращающих всякое использование природных ресурсов путем их изъятия.

Обозначенный подход является однобоким, чрезмерно ориентированным на сохранение окружающей среды, ограничивающим применение концепции устойчивого развития и экосистемного использования ресурсов. Он затруднит внедрение морских охраняемых районов в практику, т.к. вызовет коллизию видов использования окружающей среды и ее компонентов, невосприятие пользователями существенных ограничений их деятельности.

Более того, в таком виде МОР могут стать политическим инструментом ограничения деятельности государств в тех или иных морских пространствах.

⁶¹ IUCN-WCPA Task Force on OECMs. Recognising and reporting other effective area-based conservation measures. P. 10.

⁶² Area-based conservation measures and ecological connectivity. PAME MPA-network toolbox 2015–2017. PAME, 2017. P. 7. URL: https://www.pame.is/images/03_Projects/MPA/Toolbox/PAME_MPA_network_toolbox_Area-based_conservation_measures_and_ecological_connectivity.pdf (дата обращения: 07.12.2020).

⁶³ Danker P. Marine Protected Areas in Areas beyond National Jurisdiction // The International Journal of Marine and Coastal Law. 2012. Vol. 27. P. 301–302.

Представляется необходимым отход от исключительной природоохранной сущности МОР с запретом практически любого использования ресурсов, связанного с их изъятием, к более гибкой управленческой модели, допускающей устойчивое использование биологических ресурсов района и сохранение морской среды.

Следует признать многоцелевой характер всех зонально привязанных инструментов хозяйствования. Они могут устанавливаться для достижения экологических (охрана и восстановление природной среды и биоразнообразия), социально-экономических (повышение уровня жизни, обеспечение продовольственной безопасности) и управленческих целей (обеспечение участия всех заинтересованных сторон, предотвращение конфликтов). Соответственно, критерии установления МОР и иных зонально привязанных инструментов хозяйствования могут быть в совокупности или по отдельности экологическими, социально-экономическими, научно-образовательными и культурными.

Все зонально привязанные инструменты хозяйствования состоят из четко определенного географического пространства и применимых природоохранных и иных мер, влекущих сохранение окружающей среды. Следует признать ошибочным отождествление инструмента хозяйствования с пространством и исключение из него мер реагирования. Достижение установленных целей невозможно без принятия соответствующих эффективных мер. Большинство актов не содержит перечень возможных охранных мер, что является целесообразным, так как оставляет простор для наиболее эффективного определения мер с учетом выбранных целей и совокупности факторов установления МОР. При этом в контексте возможного применения различных зонально привязанных инструментов хозяйствования в одних и тех же пространствах представляется разумным определение в нормативных правовых актах порядка разрешения коллизий допустимых видов использования как в рамках одного, так и между различными инструментами.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бекашев Д. К. Международно-правовые проблемы управления рыболовством : монография. — М. : Проспект, 2017. — 512 с.
2. Бекашев К. А., Бекашев Д. К. Международно-правовые проблемы установления морских охраняемых районов // *Lex russica*. — 2016. — № 2. — С. 62–80.
3. Боклан Д. С. «Экологизация» международных экономических отношений в контексте эволюции концепции устойчивого развития // *Московский журнал международного права*. — 2015. — № 1. — С. 117–134.
4. Кухарев Н. Н. О создании морского охраняемого района (МОР) в регионе моря Росса под управлением АНТКОМ // *Труды Южного научно-исследовательского института рыбного хозяйства и океанографии*. — 2017. — № 2. — С. 67–83.
5. Corson C., Gruby R., Witter R., et al. Everyone's Solution? Defining and Redefining Protected Areas at the Convention on Biological Diversity // *Conservation and Society*. — 2014. — Vol. 12. — P. 190–202.
6. Danker P. Marine Protected Areas in Areas beyond National Jurisdiction // *The International Journal of Marine and Coastal Law*. — 2012. — Vol. 27. — P. 291–350.
7. Day J., Dudley N., Hockings M., et al. Guidelines for applying the IUCN protected area management categories to marine protected areas. 2nd edition. — IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 2019. — 36 p.
8. Dudley N. Guidelines for applying protected area management categories. — IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 2008. — 86 p.
9. Hilborn R. Food for Thought Are MPAs effective? // *ICES Journal of Marine Science*. — 2018. — Vol. 75 (3). — P. 1160–1162.
10. Lewis N., Day J. C., Wilhelm A., et al. Large-Scale Marine Protected Areas: Guidelines for design and management. — IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 2017. — 152 p.
11. Lyons Y., Beckman R., Choub L. M., Huang D. Moving from MPAs to Area-based Management Measures in the South China Sea // *The International Journal of Marine and Coastal Law*. — 2020. — Vol. 35. — P. 201–231.
12. Mace G. M. Whose conservation? Changes in the perception and goals of nature conservation require a solid scientific basis // *Science*. — 2014. — Vol. 345. — P. 1558–1560.

13. Onzivu W. Long Road to Integrating Public Health into Sustainable Development of Shared Freshwaters in International Environmental Law: Lessons from Lake Victoria in East Africa // *International Lawyer*. — 2012. — Vol. 46, № 3. — P. 867–892.
14. Themed Section: 'Marine Protected Areas' // *ICES Journal of Marine Science*. — 2018. — Vol. 75 (3). — P. 1156–1201.

Материал поступил в редакцию 25 мая 2021 г.

REFERENCES

1. Bekyashev DK. *Mezhdunarodno-pravovye problemy upravleniya rybolovstvom: monografiya* [International legal issues of fisheries management: A monograph]. Moscow: Prospekt; 2017. (In Russ.).
2. Bekyashev KA, Bekyashev DK. *Mezhdunarodno-pravovye problemy ustanovleniya morskikh okhranyaemykh rayonov* [International legal problems of establishing marine protected areas]. *Lex russica*. 2016;2:62-80. (In Russ.).
3. Boklan DS. «Ekologizatsiya» mezhdunarodnykh ekonomicheskikh otnosheniy v kontekste evolyutsii kontseptsii ustoichivogo razvitiya [“Greening” of international economic relations in the evolution of the concept of sustainable development]. *Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava* [Moscow Journal of International Law]. 2015;1:117-134. (In Russ.).
4. Kukharev NN. O sozdanii morskogo okhranyaemogo rayona (MOR) v regione morya Rossa pod upravleniem NTKOM [On the establishment of a Marine Protected Area (MPA) in the Ross Sea region under the management of CCAMLR]. *Trudy Yuzhnogo nauchno-issledovatel'skogo instituta rybnogo khozyaystva i okeanografii* [Proceedings of the Southern Research Institute of Fisheries and Oceanography]. 2017;2:67-83. (In Russ.).
5. Corson C, Gruby R, Witter R, et al. Everyone's Solution? Defining and Redefining Protected Areas at the Convention on Biological Diversity. *Conservation and Society*. 2014;12:190-202. (In Eng.).
6. Danker P. Marine Protected Areas in Areas beyond National Jurisdiction. *The International Journal of Marine and Coastal Law*. 2012;27:291-350. (In Eng.).
7. Day J, Dudley N, Hockings M, et al. Guidelines for applying the IUCN protected area management categories to marine protected areas. 2nd ed. IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources; 2019. (In Eng.).
8. Dudley N. Guidelines for applying protected area management categories. IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources; 2008. (In Eng.).
9. Hilborn R. Food for Thought Are MPAs effective? *ICES Journal of Marine Science*. 2018;75(3):1160-1162. (In Eng.).
10. Lewis N, Day JC, Wilhelm A, et al. *Large-Scale Marine Protected Areas: Guidelines for design and management*. IUCN, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources; 2017. (In Eng.).
11. Lyons Y, Beckman R, Choub LM, Huangc D. Moving from MPAs to Area-based Management Measures in the South China Sea. *The International Journal of Marine and Coastal Law*. 2020;35:201-231. (In Eng.).
12. Mace GM. Whose conservation? Changes in the perception and goals of nature conservation require a solid scientific basis. *Science*. 2014;345:1558-1560. (In Eng.).
13. Onzivu W. Long Road to Integrating Public Health into Sustainable Development of Shared Freshwaters in International Environmental Law: Lessons from Lake Victoria in East Africa. *International Lawyer*. 2012;46(3):867-892. (In Eng.).
14. Themed Section: 'Marine Protected Areas'. *ICES Journal of Marine Science*. 2018;75(3):1156-1201. (In Eng.).