

DOI: 10.17803/1729-5920.2024.213.8.112-129

Э. С. ТеймуровМосковский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
г. Москва, Российская Федерация

Международно-правовое регулирование сохранения биоразнообразия в северных широтах (часть 1)

Резюме. Экологические проблемы — один из наиболее сильных драйверов развития международного права, в ряде случаев он фактически выступают в качестве способа ограничения отдельных видов деятельности для определенных государств. Особую значимость они приобретают в контексте использования ресурсов полярных регионов. Исследование направлено на выявление проблем и формулирование предложений для разработки правовой позиции России по вопросам сохранения биоразнообразия в северных широтах, а также на оценку применимости универсального режима управления биоразнообразием и опыта сохранения биоразнообразия Антарктики. К ключевым угрозам сохранению биоразнообразия в северных широтах относятся изменение климата, рыболовство, загрязнение морской среды, туризм и недостаточные научные данные об экосистемах региона. Непосредственную угрозу биоразнообразию Арктики несет рыболовство, остальные угрозы являются последствиями различных видов деятельности человека. Территориальные притязания в Арктике практически не влияют на сохранение биоразнообразия региона и управление им. Специальный договор относительно борьбы с изменением климата и его последствиями в Арктике отсутствует, т.к. проблема обусловлена деятельностью под юрисдикцией государств, имеет глобальный характер и не зависит исключительно от усилий арктических государств. По вопросам предотвращения загрязнения морской среды Арктики государства признают применимость универсальных международных договоров и решений Международной морской организации. Нормативное регулирование туризма в Арктике осуществляется на национальном уровне, при обязательной имплементации универсальных природоохранных обязательств, включая оценку воздействия на окружающую среду, утилизацию отходов, применение зонально привязанных инструментов хозяйствования.

Ключевые слова: биоразнообразие за пределами национальной юрисдикции; арктическое биоразнообразие; борьба с изменением климата; предотвращение загрязнения морской среды; правовое регулирование рыболовства; Северный Ледовитый океан; международное научно-техническое сотрудничество; арктическое сотрудничество; устойчивое развитие; регулирование туризма в Антарктике.

Для цитирования: Теймуров Э. С. Международно-правовое регулирование сохранения биоразнообразия в северных широтах (часть 1). *Lex russica*. 2024. Т. 77. № 8. С. 112–129. DOI: 10.17803/1729-5920.2024.213.8.112-129

Благодарности. Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

International Legal Regulation of Biodiversity Conservation in Northern Latitudes (Part 1)

Elvin S. Teymurov

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Moscow, Russian Federation

Abstract. Environmental problems are one of the strongest drivers of the development of international law, in some cases, they do act as a way to restrict certain types of activities for certain states. They are of particular importance in the context of polar regions resources usage. The study aims to identify problems and formulate proposals for the development of Russia's legal position on the conservation of biodiversity in the northern latitudes, as well as to assess the applicability of the universal regime of biodiversity management and the experience of conservation of Antarctic biodiversity. Key threats to the conservation of biodiversity in the northern latitudes include climate change, fishing, marine pollution, tourism and insufficient scientific data on the ecosystems of the region. Fishing poses an immediate threat to the biodiversity of the Arctic, while other threats are the consequences of various human activities. Territorial claims in the Arctic have virtually no effect on the conservation and management of the region's biodiversity. There is no special treaty on combating climate change and its consequences in the Arctic, because the problem is caused by activities under the jurisdiction of states, has a global character and does not depend solely on the efforts of the Arctic states. Regarding the prevention of pollution of the Arctic marine environment, states recognize the applicability of universal international treaties and decisions of the International Maritime Organization. Legal regulation of tourism in the Arctic is carried out at the national level, with the mandatory implementation of universal environmental obligations, including environmental impact assessment, waste disposal, and the use of zonally linked management tools.

Keywords: biodiversity beyond national jurisdiction; Arctic biodiversity; combating climate change; prevention of marine pollution; legal regulation of fisheries; Arctic Ocean; international scientific and technical cooperation; Arctic cooperation; sustainable development; regulation of tourism in Antarctica.

Cite as: Teymurov ES. International Legal Regulation of Biodiversity Conservation in Northern Latitudes (Part 1). *Lex russica*. 2024;77(8):112-129. (In Russ.). DOI: 10.17803/1729-5920.2024.213.8.112-129

Acknowledgements. The reported study was carried out as part of the strategic academic leadership program «Priority-2030».

Введение

Благоприятная природная среда имеет первостепенное значение для существования и развития человечества. Последствия нерационального взаимодействия общества и природы послужили прочной основой для включения возникших вопросов в состав глобальных проблем человечества. К ним относятся три подгруппы проблем:

— экологические проблемы — загрязнение окружающей среды, охрана почв, водного и воздушного бассейнов, сохранение фауны, флоры, генофонда;

— проблемы освоения обществом природы — дефицит природных ресурсов, энергетическая проблема;

— использование новых глобальных объектов природы — освоение космического пространства и Мирового океана¹.

Несмотря на значительное количество экологических инициатив различного характера на национальном, региональном и универсальном уровнях состояние окружающей среды всё еще представляет предмет для серьезного беспокойства. Среди Целей развития тысячелетия 2000 г. вопросы взаимодействия человека с окружающей природной средой получили наименьшее внимание: из восьми целей только одна была сформулирована как «обеспечение экологической устойчивости» (цель 7) и включала три задачи². При формировании Целей ООН в области устойчивого

¹ Чумаков А. Н. Социально-философские аспекты глобальных проблем : автореф. дис. ... д-ра филос. наук : 09.00.11. М., 1991. С. 37–38.

² Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций. Принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 08.09.2000 A/RES/55/2 // URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/53/PDF/N0055953.pdf> (дата обращения: 21.10.2023).

развития 2015 г. уже пять целей являются «зелеными»:

1) обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех (цель 6);

2) обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства (цель 12);

3) принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями (цель 13);

4) сохранение и рациональное использование океанов, морей и морских ресурсов в интересах устойчивого развития (цель 14);

5) защита и восстановление экосистем суши и содействие их рациональному использованию, рациональное лесопользование, борьба с опустыниванием, прекращение и обращение вспять процесса деградации земель и прекращение процесса утраты биоразнообразия (цель 15)³.

При этом в ряде случаев фактически действия, которые формально направлены на защиту окружающей среды, могут выступать в качестве способа ограничения отдельных видов деятельности для определенных государств, завуалированно создавая угрозы их национальным интересам. Вышеуказанные проблемы и цели, направленные на их решение и дальнейшее предупреждение, имеют особую значимость в контексте развития и использования полярных регионов, в особенности Арктики. Географические и физические характеристики, удаленность, недоступность и экстремальные условия в течение тысячелетий сформировали уникальное биологическое разнообразие региона⁴. В то же время проблемы, обусловленные нерациональным природопользованием, прежде всего отражаются в полярных регионах и создают высокую степень уязвимости их биоразнообразия и отдельных видов в стремительно меняющихся условиях. С одной стороны, они открывают новые возможности для человечества по изучению региона, разведке, разработке и освоению его живых и неживых ресурсов. Например, в результате изменения климата и уменьшения ледяного покрова в Арктике открываются возможности построения и эффективного использования транспортно-логисти-

ческих коридоров, рыболовства, в том числе за счет миграции отдельных промысловых видов в новые доступные воды, добычи углеводородов и т.п. С другой стороны, это еще больше усугубляет негативное воздействие от человеческой деятельности на природу региона. С учетом уникального характера и особой уязвимости биоразнообразия Арктики исключительную значимость приобретает предосторожный и экосистемный подход при формировании нормативной базы регулирования отдельных видов деятельности.

В целях выявления существующих международно-правовых проблем и формулирования предложений для разработки и совершенствования правовой позиции Российской Федерации по вопросам сохранения биоразнообразия в северных широтах в рамках настоящего исследования анализируются угрозы биоразнообразию Арктики, в том числе от осуществления рыболовной деятельности, изменения климата, загрязнения морской среды и недостатка научных данных, оценивается применимость универсального режима управления биоразнообразием и опыта сохранения биоразнообразия Антарктики.

Угрозы биологическому разнообразию в северных широтах

В первую очередь необходимо определиться с понятийным аппаратом, касающимся биологического разнообразия. Определение биологического разнообразия содержится в ст. 2 Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г.⁵ Под ним понимается «вариабельность живых организмов из всех источников, включая, среди прочего, наземные, морские и иные водные экосистемы и экологические комплексы, частью которых они являются; это понятие включает в себя разнообразие в рамках вида, между видами и разнообразие экосистем». Оно является достаточно емким и включает в том числе морское биоразнообразие, которым представлена большая часть арктического биоразнообразия. Понятие биоразнообразия также охватывает экосистемы.

³ Повестка дня в области устойчивого развития. Принята Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 25.09.2015 A/RES/70/1. С. 22–23 // URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> (дата обращения: 21.10.2023).

⁴ Далее по тексту термины «биологическое разнообразие северных широт» и «арктическое биоразнообразие» используются как синонимичные.

⁵ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml (дата обращения: 21.10.2023).

Экосистема рассматривается как «динамичный комплекс сообществ растений, животных и микроорганизмов, а также их неживой окружающей среды, взаимодействующих как единое функциональное целое» (ст. 2 Конвенции о биоразнообразии).

Аналогичное понимание экосистем сформулировано в докладах Комиссии международного права ООН: экологические единицы, состоящие из живых и неживых компонентов, которые взаимозависимы и функционируют как общее целое⁶.

Еще более узким по содержанию понятием являются «биологические ресурсы», включающие «генетические ресурсы, организмы или их части, популяции или любые другие биотические компоненты экосистем, имеющие фактическую или потенциальную полезность или ценность для человечества».

Таким образом, рассмотрение вопросов международно-правового регулирования сохранения биоразнообразия влечет необходимость учета регулятивных мер в отношении использования и охраны живых организмов их частей из всех источников и с учетом их взаимосвязей, включая экосистемы и экологические комплексы частью которых они являются, в том числе их неживой окружающей среды.

К ключевым угрозам сохранению биоразнообразия в северных широтах в настоящее время следует отнести:

- изменение климата, включая таяние ледников и ухудшение состояния среды;
- рыболовство, том числе привнесение инвазивных видов;
- загрязнение морской среды;
- туризм;
- недостаток научных данных об экосистемах региона.

Проблемы в области сохранения биоразнообразия в северных широтах не являются новыми. В целом они идентичны тем проблемам, по которым государствами в той или иной степени

уже выработаны решения, будь то институциональные формы сотрудничества, договорные инструменты или источники «мягкого права».

М. Бекер, исследуя возможности дальнейшего развития международно-правового сотрудничества, отмечает, что существующий международно-правовой режим Арктики не гарантирует то, что государства будут постоянно действовать в соответствии с установленными международными стандартами, однако он является отправной точкой, показывающей, что проблемы Арктического региона не являются абсолютно новыми и неизвестными для государств⁷.

Другой крупный специалист в этой области К. Джойнер приходит к выводу, что в ближайшие годы государства должны в порядке предосторожности определить развитие правового режима Арктики. По его мнению, угрозы, с которыми мы сталкиваемся, отражают ранее известные проблемы, поэтому действующий правовой режим, дополняемый с учетом накопленного мирового опыта, должен успешно с ними справиться⁸.

Р. Рэйфьюз, рассматривая угрозы морскому биоразнообразию полярных регионов, заключает, что они отражают угрозы морскому биоразнообразию в целом: вред от добывающих (рыболовство, охота на китов, биоразведка и др.) и не связанных с добычей ресурсов (судоходство, туризм, научные исследования, прокладка трубопроводов и кабелей, в том числе загрязнение различными выбросами и привнесение инвазивных видов) видов деятельности. Угрозой биоразнообразию в центральной части Северного Ледовитого океана являются незаконный, несообщаемый и нерегулируемый промысел и чрезмерная добыча криля для рыболовных ферм. Как видим, эти виды деятельности не являются новыми, но увлечение их интенсивности и объема порождает серьезные угрозы морскому биоразнообразию⁹.

Аналогичные подходы прослеживаются и в работах отечественных специалистов в области

⁶ См.: Yearbook of the International Law Commission. 1994. Vol. II. Part 2. P. 118 ; Доклад Комиссии международного права о работе ее пятьдесят восьмой сессии : документ ООН A/61/10. Нью-Йорк : ООН, 2006. С. 223.

⁷ Becker M. A. Russia and the Arctic: Opportunities for Engagement within the Existing Legal Framework // American University International Law Review. 2010. Vol. 25. P. 235.

⁸ Joyner C. C. The Legal Regime for the Arctic Ocean // Journal of Transnational Law & Policy. 2009. Vol. 18. P. 244–245.

⁹ Rayfuse R. Protecting Marine Biodiversity in Polar Areas beyond National Jurisdiction // Review of European Community & International Environmental Law. 2008. Vol. 17. Iss. 1. P. 5.

международного морского права и правового режима Арктики¹⁰.

Определенное сходство проблем, стоящих перед государствами в Арктике, с вызовами, которые имеются на другом полюсе Земли — в Антарктике, порождает необходимость отметить еще одну проблему, связанную с территориальными притязаниями государств. Кроме того, в целом отдельно следует рассмотреть возможность рецепции опыта формирования международно-правового режима Антарктики.

Что касается территориальных притязаний на различные пространства Арктики, то, действительно, после установки Российской Федерацией государственного флага на дне Северного Ледовитого океана в августе 2007 г. начались алармистские призывы относительно судьбы Арктики и необходимости скорейшего принятия отдельного международного договора о правовом режиме Арктики¹¹. Многие ученые и дипломаты ошибочно полагают, что отсутствует международно-правовой режим Арктики, и предлагают заключить соглашение, аналогичное Договору об Антарктике 1959 г.¹², однако это не соответствует действительности, и в обозримом будущем заключение подобного соглашения вряд ли возможно¹³.

Как справедливо отмечает М. Бекер, XXI век — это не период Дикого Запада, основанный на полном произволе государств в

Арктическом регионе, режим Арктики должен развиваться в рамках Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.¹⁴

Предложения о разработке специального международного договора для определения правового режима Арктики не нашли поддержки среди арктических государств. Они¹⁵ неоднократно заявляли об отсутствии необходимости и какой-либо заинтересованности в разработке самостоятельного международного договора об Арктике, отмечая применимость положений Конвенции ООН по морскому праву и других международных договоров¹⁶. Все арктические государства являются участниками этой Конвенции, за исключением США, при этом они также разделяют обозначенную позицию о применимости норм международного морского права и фактически применяют их как обычно-правовые нормы¹⁷.

Конвенция ООН по морскому праву является краеугольным камнем международно-правового режима Арктики. Практически все ее положения применимы к международному сотрудничеству в Арктике. Именно из нее выкристаллизовались основные направления регулирования деятельности в Арктике:

- определение пространственных пределов юрисдикции;
- регулирование судоходства;
- управление рыболовством;

¹⁰ См.: Беркман П., Вылегжанин А. Н., Янг О. Применение и толкование соглашения об усилении международного научного сотрудничества в Арктике // Московский журнал международного права. 2017. № 3. С. 11 ; Бекашев К. А., Бекашев Д. К., Кац Е. С. Современный международно-правовой режим Северного Ледовитого океана // Евразийский юридический журнал. 2019. № 2 (129). С. 43 ; Гаврилов В. В., Дремлюга Р. И., Крипакова А. В. Толкование и применение статьи 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в условиях сокращения ледового покрова Арктики // Журнал российского права. 2017. № 12 (252). С. 151–160.

¹¹ Rayfuse R. Op. cit. P. 13.

¹² URL: <https://www.ats.aq/r/antarcticreaty.html> (дата обращения: 21.10.2023).

¹³ Joyner C. C. Op. cit. P. 198–199.

¹⁴ Becker M. A. Op. cit. P. 225–227 ; McDorman T. L. The Outer Continental Shelf in the Arctic Ocean: Legal Framework and Recent Developments // Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation / ed. by D. Vidas. Brill, 2010. P. 499–520 ; Corell H. The United Nations Convention on the Law of the Sea in the Present Geo-Political Situation // Marine Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction / ed. by M. H. Nordquist. Brill, 2021. P. 8.

Аналогичная позиция поддерживается российскими специалистами, см.: Бекашев К. А., Бекашев Д. К., Кац Е. С. Указ. соч. С. 41 ; Колодкин Р. А. Договор с Норвегией: разграничение для сотрудничества // Международная жизнь. 2011. № 1. С. 14.

¹⁵ «Арктическая пятерка», включающая Россию, США, Канаду, Данию и Норвегию.

¹⁶ Ilulissat Declaration, 28 May 2008 // URL: <https://arcticportal.org/images/stories/pdf/Ilulissat-declaration.pdf> (дата обращения: 21.10.2023) ; Tromsø Declaration, 29 April 2009 // URL: <https://oarchive.arctic-council.org/items/e338fb6f-5096-44b1-9807-76e784ba1c2c> (дата обращения: 21.10.2023).

¹⁷ Becker M. A. Op. cit. P. 225–227.

- разведка и разработка неживых ресурсов;
- предотвращение загрязнения морской среды;
- предотвращение преступлений на море;
- обеспечение безопасности и мирного использования пространств и их ресурсов.

Более того, арктические государства отмечают свою особую роль в сохранении Арктики; в частности, это сделано в Соглашении о сохранении белых медведей 1973 г.¹⁸, Соглашении о предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана 2018 г.¹⁹ и Илулиссатской декларации «Арктической пятерки» 2008 г. Ряд иных заинтересованных в развитии этого региона государств также принимают активное участие в деятельности Арктического совета.

Территориальные притязания в Арктике прежде всего касаются делимитации континентальных шельфов за пределами 200 морских миль. Практически все морское дно Арктики будет признано континентальными шельфами прибрежных государств. К. А. Бекашевым и Д. К. Бекашевым подробно проанализированы вопросы разграничения континентальных шельфов приарктических государств. Проведенный авторами анализ свидетельствует о том, что государства, несмотря на имеющиеся разногласия по отдельным моментам, достигли соглашений и не возражают относительно рассмотрения Комиссией по границам континентального шельфа их заявок на определение границ шельфа за пределами 200 морских миль²⁰.

В Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 г., утвержденных Указом Президента от 05.03.2020 № 164²¹, в качестве одной из целей государственной политики прямо закреплено «осуществление взаимовыгодного сотрудничества и мирное разрешение всех споров в регионе на основе международного права». В документе также определен целый блок задач в области развития международного сотрудни-

чества, включающий «сохранение взаимодействия с арктическими государствами по вопросу разграничения континентального шельфа в Северном Ледовитом океане с учетом национальных интересов Российской Федерации, на основе норм международного права и достигнутых договоренностей» (пп. «г» п. 16). При этом, несмотря на то, что в Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года²² среди особенностей региона, определяющих специальные подходы к социально-экономическому развитию и обеспечению национальной безопасности в Арктике, отмечается рост конфликтного потенциала, на практике серьезные основания для наращивания конфликтного потенциала и отказа от ранее достигнутых договоренностей среди арктических государств не наблюдаются. Политические разногласия не препятствовали продуктивному международному сотрудничеству арктических государств. В то же время следует оговориться, что определенные деструктивные действия со стороны ряда западных государств имели место в 2022 г. Заявлениями от 3 марта и 8 июня 2022 г. семь государств-членов фактически обозначили временный отказ от участия в деятельности Арктического совета в период председательства Российской Федерации, что привело к невозможности работы данного межправительственного форума. Однако, несмотря на тревожные прогнозы²³, представляется, что эти действия носят временный характер и не приведут к отказу от ранее достигнутых договоренностей. Исключение Российской Федерации из сферы международного сотрудничества в Арктике невозможно как юридически, так и фактически. Россия, в отличие от США, гораздо более активно вовлечена в международную деятельность в Арктике и открыта к сотрудничеству в рамках международного права, что отмечается и западными специалистами²⁴.

¹⁸ URL: <http://library.arcticportal.org/1867/1/Agreement-on-the-Conservation-of-Polar-Bears.pdf> (дата обращения: 21.10.2023).

¹⁹ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202106280035> (дата обращения: 21.10.2023).

²⁰ Бекашев К. А., Бекашев Д. К., Кац Е. С. Указ. соч. С. 41–43.

²¹ СЗ РФ. 2020. № 10. Ст. 1317.

²² Указ Президента РФ от 26.10.2020 № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 6970.

²³ См.: Вылегжанин А. Н., Лысенко М. Н., Вяхирева Н. С., Снятков А. А. Будущее Арктического совета: рабочая тетрадь № 75/2023 / Российский совет по международным делам (РСМД). М.: НП РСМД, 2023.

²⁴ Becker M. A. Op. cit. P. 249–250.

Совсем недавно, 14 июня 2022 г., был разрешен один из давних территориальных споров относительно притязаний на острова Ханс и Элсмир между Гренландией и Канадой путем заключения мирного соглашения²⁵.

Помимо вопросов разграничения континентальных шельфов арктических государств, в настоящий момент в Арктическом регионе остается нерешенной только делимитация территориальных морей и исключительных экономических зон между Канадой и США²⁶.

Имеются также некоторые разногласия по Северному морскому пути и Северо-Западному проходу. Тем не менее практика международного взаимодействия в регионе доказывает, что потенциал переговоров выше, чем споров и судебных или арбитражных тяжб, не стоит ожидать серьезных конфликтов на почве территориальных притязаний²⁷.

На основании некоторого тождества угроз полярным регионам необходимо также уделить внимание возможностям рецепции опыта межгосударственного взаимодействия в Антарктике. Несмотря на критику режима Арктики и поиск путей его развития по аналогии с системой Договора об Антарктике 1959 г.²⁸, модель правового режима Антарктики неприменима к Арктике по целому ряду причин. Во-первых, географические особенности и обусловленные ими территориальные вопросы. Антарктика представляет собой материк, окруженный океаном, тогда как Арктика, наоборот, представлена преимущественно Северным Ледовитым океаном и иными водными объектами, окруженными материками. Практически все морское дно Арктики будет признано континентальными шельфами прибрежных государств. Участки открытого моря составляют меньшую долю водных пространств региона. Таким образом, большая часть пространств Арктики находится под юрисдикцией арктических государств, тогда

как территориальные притязания в Антарктике заморожены на основании Договора об Антарктике 1959 г. и в регионе установлен особый международно-правовой режим.

Во-вторых, обусловленное пространственной принадлежностью развитие нормативной базы. На обоих полюсах регулирование различных видов деятельности осуществляется преимущественно путем рекомендательных актов. При этом в Антарктике рекомендательные инструменты впоследствии приобрели форму договоров. Нормативная база в Антарктике преимущественно международно-правовая и успешно развиваются уже в течение более чем 60 лет. Регулирование деятельности в Антарктике базируется на трех подходах:

а) модель Договора об Антарктике 1959 г., открытого для всех;

б) модели договоров по отдельным вопросам, открытых для всех потенциальных заинтересованных государств (например, конвенции о сохранении антарктических тюленей 1972 г., о сохранении морских живых ресурсов 1980 г., по регулированию освоения минеральных ресурсов Антарктики 1988 г.);

в) модель дополнительных закрытых договоров, т.е. только для участников общего договора, например Мадридский протокол по охране окружающей среды к Договору об Антарктике 1991 г., дополняющий договор и не имеющий цели каким-либо образом изменить его²⁹.

В Арктике имеется ряд специальных для региона договоров, заключенных арктическими и иными заинтересованными государствами по отдельным вопросам: Соглашение о предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана, Соглашение по укреплению международного арктического научного сотрудничества 2017 г.³⁰ (далее также — Соглашение 2017 г.), Соглашение о сотрудничестве

²⁵ Canada and the Kingdom of Denmark, together with Greenland, reach historic agreement on longstanding boundary disputes // URL: <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/06/canada-and-the-kingdom-of-denmark-together-with-greenland-reach-historic-agreement-on-long-standing-boundary-disputes.html> (дата обращения: 21.10.2023).

²⁶ Corell H. Op. cit. P. 8–9.

²⁷ Аналогичная позиция высказывается российскими и зарубежными специалистами. См.: Becker M. A. Op. cit. P. 243–244 ; McDorman T. L. Op. cit. P. 499 ; Бекашев К. А., Бекашев Д. К., Кац Е. С. Указ. соч. С. 42–43.

²⁸ Koivurova T. Environmental Protection in the Arctic and Antarctic: Can the Polar Regimes Learn from Each Other // International Journal of Legal Information. 2005. Vol. 33. Iss. 2. P. 204 ; Rayfuse R. Op. cit. P. 3.

²⁹ Koivurova T. Op. cit. P. 207.

³⁰ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805230001> (дата обращения: 21.10.2023).

в сфере готовности и реагирования на загрязнение нефтью моря в Арктике 2013 г.³¹ (далее также — Соглашение 2013 г.), Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике 2011 г.³² Однако в отличие от Антарктики нормативная база в Арктике всё же преимущественно остается национально-правовой.

В-третьих, Арктика, в отличие от Антарктики, имеет постоянное население, что не может не отражаться в нормативной базе. Представители шести организаций коренных народов Арктики являются активными участниками Арктического совета³³ и имеют возможность обеспечить учет своих интересов при развитии правового режима и планировании отдельных видов деятельности.

Наконец, существенное различие проявляется в вопросах милитаризации. В соответствии со ст. I Договора об Антарктике 1959 г. «Антарктика используется только в мирных целях. Запрещаются, в частности, любые мероприятия военного характера, такие как создание военных баз и укреплений, проведение военных маневров, а также испытания любых видов оружия». Конечно, относительно Арктики тоже презюмируется мирное использование пространств и ресурсов региона. Так, статья 88 Конвенции ООН по морскому праву предписывает, что в открытом море можно заниматься мирными видами деятельности, не причиняющими вред морской среде и ее обитателям, т.е. свободы открытого моря ограничены этой нормой. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 г. к основным национальным интересам России относят «сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнерства» (пп. «б» п. 5). При этом в качестве угроз национальной безопасности России документ отмечает «наращивание иностранными государствами военного присутствия в Арктике и возрастание конфликтного потенциала» (пп. «г» п. 8). В связи с этим предусмотрен комплекс задач, направленных на повышение военного по-

тенциала Российской Федерации в регионе для обеспечения безопасности. Таким образом, в Арктике не только не установлен запрет на мероприятия военного характера или размещение военных баз и укреплений, наоборот, создание и модернизация объектов военной инфраструктуры, повышение боевых возможностей группировок войск являются стратегическими задачами арктических государств.

Среди вышеобозначенных угроз биологическому разнообразию северных широт непосредственно с использованием биологических ресурсов связано рыболовство, остальные угрозы являются последствиями различных видов человеческой деятельности. В связи с этим в настоящей работе будут кратко представлены элементы международно-правового регулирования предотвращения негативных последствий этих видов деятельности и осуществлен анализ проблем сохранения биоразнообразия за пределами национальной юрисдикции в контексте регулирования рыболовной деятельности — в самом широком смысле.

1. Изменение климата

Арктика является индикатором глобального изменения климата. Изменение климата и уменьшение ледяного покрова в Арктике служат стимулом для освоения региона и его ресурсов, в том числе возможности построения и эффективного использования транспортно-логистических коридоров, добычи углеводородов, рыболовства, в частности за счет миграции отдельных промысловых видов в новые доступные воды, и т.д.

В Специальном докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата «О состоянии океанов и криосферы в условиях меняющегося климата» 2019 г. подчеркивается, что в зимние периоды (январь — март) 2016–2018 гг. температура воздуха в центральной части Арктики была на 6 °C выше среднего значения за 1981–2010 гг. и превышает показатели любого года с 1900-х гг.³⁴ Наблюдается потепление вод Северного Ледовитого

³¹ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201604120009> (дата обращения: 21.10.2023).

³² URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/items/8982aa86-bbaa-4062-8a06-1dbf9d9054ef> (дата обращения: 21.10.2023).

³³ Постоянные участники Арктического совета // URL: <https://arctic-council.org/ru/about/permanent-participants/> (дата обращения: 21.10.2023).

³⁴ IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. Cambridge University Press, 2019. P. 205.

океана и сильнейшее за весь период уменьшение количества плотного многолетнего льда (хотя бы пятилетней мерзлоты) — на 90 %³⁵. Следствием этого является увеличение судходных маршрутов и периодов. Согласно прогнозам Межправительственной группы экспертов по изменению климата при таком же росте температуры Баренцево море к 2050 г. даже в зимние периоды будет свободным от ледяного покрова³⁶. Такой высокий темп и масштабы сокращения многолетнего льда являются крайне тревожными, т.к. только способствуют эффекту полярного усиления, во многом объясняемому альбедным механизмом: отражающая способность воды или тонкого льда гораздо ниже отражающей способности толстых слоев льда, в связи с чем эти поверхности поглощают больше солнечных лучей и быстрее нагреваются, приводя к повышению температуры в целом³⁷.

В рамках Арктического совета проблемами изменениями климата и его последствий для арктических экосистем занимаются две рабочие группы: Программа арктического мониторинга и оценки и Рабочая группа по сохранению арктической флоры и фауны³⁸. Эксперты рабочих групп Арктического совета также отмечают, что температура Арктики повышается в три раза быстрее, чем в других регионах планеты³⁹.

Несмотря на недостаточную изученность воздействия экосистем на изменение климата, в настоящее время большинство исследователей всё же считают человеческую деятельность главным фактором изменений⁴⁰.

Специальный договор относительно борьбы с изменением климата и его последствиями в Арктическом регионе отсутствует, что является оправданным, т.к. проблема обусловлена деятельностью под юрисдикцией государств, имеет глобальный характер, т.е. обусловлена действиями значительного числа стран, не зависит исключительно от усилий арктических государств и решается на универсальном уровне.

Ключевая роль в развитии международно-правового сотрудничества государств по вопросам борьбы с изменением климата принадлежит Рамочной конвенции по изменению климата 1992 г.⁴¹ (далее — РКИК), поскольку она была создана как основной инструмент международного сотрудничества по смягчению негативных последствий изменения климата, и Парижскому соглашению 2015 г.⁴²

В литературе высказывалась критика относительно недостатков РКИК: она устанавливает только общие нормы, обязывающие государства действовать определенным образом, но не предполагающие какого-либо механизма их исполнения, и не содержит промежуточных целей, а также ограничений по срокам⁴³. В то же время Парижское соглашение 2015 г. как протокол к РКИК также характеризуется отсутствием механизма принуждения и довольно «мягким» механизмом контроля, что способствовало к присоединению к нему широкого круга государств.

Несмотря на имеющиеся недостатки, именно РКИК и Парижское соглашение 2015 г. составляют основу правового режима Арктики

³⁵ IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. P. 205.

³⁶ IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. P. 206, 225.

³⁷ См.: Joyner C. C. Op. cit. P. 196; Репина И. А., Тихонов В. В. Снежницы на поверхности льда в летний период и их связь с климатическими изменениями в Арктике // Российская Арктика. 2018. № 2. С. 15.

³⁸ Climate change impacts on Arctic ecosystems and associated climate feedbacks // URL: <https://caff.is/climate-change> (дата обращения: 21.10.2023).

³⁹ The Arctic in a Changing Climate // URL: <https://arctic-council.org/explore/topics/climate> (дата обращения: 21.10.2023).

⁴⁰ См. подробнее доклады Межправительственной группы экспертов по изменению климата об оценке изменения климата. См. также: Djoghla A. Climate Change and Biodiversity in Polar Regions // Sustainable Development Law & Policy. 2008. Vol. 8 Iss. 3. P. 15; Rayfuse R. Op. cit. P. 6; Гарафова Д. И. Сохранение климата Земли: международно-правовое регулирование и особенности имплементации в национальном законодательстве отдельных государств : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2018. С. 20–36.

⁴¹ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml (дата обращения: 21.10.2023).

⁴² URL: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_russian_.pdf (дата обращения: 21.10.2023).

⁴³ См.: Гарафова Д. И. Указ. соч. С. 103.

в сфере борьбы с изменением климата и его последствиями. Все арктические государства являются участниками Парижского соглашения 2015 г.⁴⁴

Кроме того, применимыми являются международно-правовые нормы, посвященные вопросам охраны атмосферы и предотвращению загрязнения воздуха, в частности Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. и протоколов к ней, Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г. и Монреальского протокола к ней 1987 г. и др.

2. Загрязнение морской среды

Предотвращение загрязнения морской среды Арктики является ключевым условием сохранения и долгосрочного рационального использования уникальной природной среды и ресурсов региона. Географические и климатические характеристики Арктики, затрудняющие доступ к отдельным районам, поставку необходимого оборудования и т.п., способны лишь усугубить негативные последствия от загрязнения и растянуть восстановление экосистем на долгие годы.

Осознавая значимость правового регулирования деятельности по предотвращению загрязнения и с учетом планов по разработке арктических месторождений и возможных негативных последствий этой деятельности, арктические государства в 2011 г. в Нуукской декларации по результатам 7-й министерской сессии Арктического совета приняли решение о создании Целевой группы для разработки к 2013 г. международного документа в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью⁴⁵.

В 2013 г. был заключен второй международный договор, разработанный под эгидой Арктического совета, — Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение нефтью моря в Арктике. Соглашение распространяется на инциденты, имеющие место в морских пространствах, находящихся под суверенитетом или юрисдикцией арктических государств, включая внутренние воды, территориальное море, исключительную экономическую

зону и континентальный шельф (ст. 3). Стороны соглашения взяли на себя обязательства по поддержанию национальной системы быстрого и эффективного реагирования на инциденты, вызывающие загрязнение нефтью, включающей размещение в заранее определенных местах специального оборудования, программы учений, планы, средства связи и механизм координации для реагирования на соответствующие инциденты (ст. 4). Стороны также обязаны предпринять надлежащие действия по мониторингу с целью выявления инцидентов, вызывающих загрязнение нефтью (ст. 8).

В Соглашении 2013 г. также разрешены вопросы, связанные с оказанием помощи для реагирования на инциденты по запросу других государств, проведением совместных операций и учений, сотрудничеством и обменом информацией, порядком контроля выполнения и урегулирования возникающих споров.

Соглашение 2013 г. определяет его соотношение с иными международными соглашениями и обязательствами государств по обычному международному праву, как оно отражено в Конвенции ООН по морскому праву. Исходя из формулировки ст. 16 Соглашения 2013 г., оно никак не изменяет, а лишь дополняет соответствующие обязательства государств.

Кроме того, в преамбуле Соглашения 2013 г. признается роль Международной морской организации в разработке и принятии дополнительных норм и стандартов по предотвращению рисков, связанных с деятельностью в арктической среде.

Таким образом, арктические государства прямо признают применимость в Арктике иных соглашений и решений Международной морской организации, направленных на предотвращение загрязнения морской среды. В первую очередь речь идет о соответствующих положениях Конвенции ООН по морскому праву. Кроме того, применимы Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г., Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1978 г. (МАРПОЛ), Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью 1992 г., Меж-

⁴⁴ США, несмотря на выход 4 ноября 2019 г. из соглашения, 20 января 2021 г. снова присоединились к нему (URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27) (дата обращения: 21.10.2023).

⁴⁵ Nuuk Declaration, May 12, 2011 // URL: <https://oarchive.arctic-council.org/items/c47f7683-fbc2-41d9-ad79-17577c887e20> (дата обращения: 21.10.2023).

дународная конвенция о контроле судовых балластных вод и осадков и управлении ими 2004 г., Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах, 2014 г. (Полярный кодекс) и др.

3. Туризм

Другим видом деятельности, имеющим негативные последствия для сохранения биоразнообразия в северных широтах, является туризм. Полярные регионы привлекательны для туристов прежде всего уникальной первозданной природой, особыми географическими и климатическими условиями, этнокультурной особенностью народов Арктики. Согласно данным Консультативных совещаний сторон Договора об Антарктике и Международной ассоциации туристических операторов Антарктики, туризм в регионе начал развиваться с начала 1980-х гг.⁴⁶ Международный союз охраны природы отмечает, что с 1992 по 2020 г. количество туристических поездок в Антарктику увеличилось десятикратно⁴⁷. В 2022–2023 гг. Антарктику в туристических целях посетили более 105 тыс. человек⁴⁸.

Заместитель главы Минвостокразвития России Э. Р. Нургалиева в выступлении в рамках Петербургского экономического форума — 2023 презентовала ключевые инструменты развития арктических территорий страны, отметив, что «эти инструменты активировали туристическую отрасль — резиденты реализуют 116 инвестпроектов на 38,6 млрд руб., а каждый четвертый из 4,8 тыс. получателей “гектаров” открывает на своей земле туристский или рекреационный проект»⁴⁹.

Согласно подсчетам исследователей, по состоянию на 2020 г. в регионы Арктической зоны Российской Федерации предлагались 449 различных туров⁵⁰. Туристический поток за 2020 г. в эти регионы России составил 904 тыс. человек, продемонстрировав рост на 47,4 % за последние 10 лет⁵¹. Большинство турпотоков в арктические регионы обеспечивают США, Австралия, Великобритания и Германия. При этом туроператорами предлагаются самые разные виды туризма: этнокультурный, экологический, спортивный, экстремальный и т.д. В связи с этим следует оговориться, что в литературе высказывалось мнение о том, что экологический туризм мог бы стать решением проблемы чрезмерного использования ресурсов⁵². Однако оно было подвергнуто критике по ряду оснований, в частности:

- привлечение внимания к ресурсам может еще сильнее повысить спрос на них;
- происходит перевес экономической выгоды над экологической устойчивостью;
- осуществляется привнесение инвазивных видов;
- сохраняется высокий риск причинения вреда традиционным видам использования ресурсов;
- создается видимость защищенности ресурсов, последствием которой может стать деградация функций управления использованием и сохранением биоразнообразия;
- это может привести к созданию некоторой элитарности и ограничений доступа к ресурсам для определенных слоев населения, и т.д.⁵³

⁴⁶ Tourism and Non-Governmental Activities // URL: <https://www.ats.aq/e/tourism.html> (дата обращения: 21.10.2023).

⁴⁷ Impacts of tourism in Antarctica // URL: <https://www.iucn.org/resources/issues-brief/impacts-tourism-antarctica> (дата обращения: 21.10.2023).

⁴⁸ Antarctic visitor statistics // URL: <https://iaato.org/information-resources/data-statistics/visitor-statistics/visitor-statistics-downloads> (дата обращения: 21.10.2023).

⁴⁹ Развитие туризма в Арктике и создание новых инструментов поддержки обсудили на панельной дискуссии в рамках ПМЭФ // URL: <https://erdc.ru/news/razvitie-turizma-v-arktike-i-sozdanie-novykh-instrumentov-podderzhki-obsudili-na-panelnoy-diskussii> (дата обращения: 21.10.2023).

⁵⁰ Баяскаланова Т. А., Куклина М. В., Богданов В. Н. Туризм в российской Арктике: проблемы и возможности развития // Современные проблемы сервиса и туризма. 2020. № 1. С. 114.

⁵¹ Ноева Е. Е. Арктический туризм: международный и национальный аспекты, проблемы и особенности развития // Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2022. № 3 (29). С. 48–49.

⁵² Коростелев Е. М., Гаврилов Ю. Г. Развитие экологически безопасного туризма в Арктической зоне Российской Федерации // Туризм и экономика. 2019. № 1. С. 22–25.

⁵³ Fontaubert C. A. de, Downes D. R., Agardy T. S. Biodiversity in the Seas: Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Habitats // Georgetown International Environmental Law Review. 1998. Vol. 10. P. 767.

Рабочая группа Арктического совета по сохранению арктической флоры и фауны отмечает следующие негативные последствия развития туризма в регионе:

- увеличение трафика судоходства и полетов, создающее риски аварий, загрязнения топливом и шумового загрязнения, привнесения инвазивных видов;

- уничтожение естественной среды обитания животных и птиц наиболее привлекательных зон чрезмерным потоком людей;

- потенциальные конфликты между туристами-охотниками и коренным населением;

- загрязнение природной среды обитания мусором и отходами, разложение которых в суровых климатических условиях может занять десятилетия⁵⁴.

В рамках правового режима Антарктики сформирован целый комплекс актов в области регулирования туристической деятельности. К ним можно отнести как международные договоры и акты Консультативных совещаний сторон Договора об Антарктике, так и значительное число национальных актов и источников «мягкого права». Так, согласно пп. «а» п. 5 ст. 7 Договора об Антарктике 1959 г. «каждое государство уведомляет другие государства, участвующие в Договоре, о всех экспедициях в Антарктику или в пределах Антарктики, совершаемых его судами или гражданами, и всех экспедициях в Антарктику, организуемых на его территории или направляющихся с его территории».

В Мадридском протоколе об охране окружающей среды к Договору об Антарктике от 04.10.1991⁵⁵ вопросы туризма отдельно не затрагиваются, но обязательным для государств-участников и для всех частных лиц, находящихся под их юрисдикцией, является соблюдение сформулированных в нем природоохранных обязательств и процедур: оценка воздействия на окружающую среду, защита фауны и флоры, утилизация отходов, предотвращение загрязнения морской среды с судов и учет особенностей охраняемых территорий.

Кроме того, в районе действия Договора об Антарктике применимы положения из соглашений Международной морской организации, включая МАРПОЛ 1978 г., Международную конвенцию по охране человеческой жизни на море 1974 г. (СОЛАС), Международную конвенцию по стандартам подготовки, дипломирования и несения вахты моряков 1995 г. и Полярный кодекс.

Регулятивное значение имеют и положения Общего руководства для посетителей Антарктики 2021 г.⁵⁶, а также решения Консультативных совещаний сторон Договора об Антарктике, подробный перечень которых представлен в Справочнике по правилам и руководствам, касающимся туризма и неправительственной деятельности в районе действия Договора об Антарктике⁵⁷.

Правовой режим Антарктики существенным образом дополняется на национальном уровне, т.к. государства несут особую ответственность за деятельность частных лиц под их юрисдикцией. Так, в Российской Федерации приняты Федеральный закон от 05.06.2012 № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике», постановления Правительства РФ от 15.11.2012 № 1168 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти, связанных с регулированием деятельности в Антарктике», от 27.06.2013 № 544 «О разрешениях на осуществление деятельности в Антарктике», от 11.10.2019 № 1309 «О проведении национальной инспекции в Антарктике» (вместе с Правилами проведения национальной инспекции в Антарктике).

В Арктике наблюдается иная ситуация. С учетом вышеизложенного анализа различий режимов Антарктики и Арктики, а также развития полярного туризма в северных широтах, преимущественно в районах в пределах юрисдикции арктических государств, нормативное регулирование этой деятельности осуществляется на национальном уровне. В России это прежде всего Федеральный закон от 24.11.1996

⁵⁴ Snyder J. Tourism in the Polar Regions. The Sustainability Challenge // United Nations Environment Programme, 2007. P. 15.

⁵⁵ URL: <https://www.ats.aq/r/antarctic treaty.html> (дата обращения: 21.10.2023).

⁵⁶ General Guidelines for Visitors to the Antarctic, 2021 // URL: <https://www.ats.aq/e/tourism.html> (дата обращения: 21.10.2023).

⁵⁷ ATCM Manual for tourism activities, 2023 // URL: <https://www.ats.aq/e/tourism.html> (дата обращения: 21.10.2023).

№ 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», а также принятые в его развитие нормативные акты субъектов Арктической зоны России⁵⁸. Тем не менее для арктических государств как участников универсальных соглашений в области охраны окружающей среды и, следовательно, частных лиц, находящихся под их юрисдикцией, является обязательным соблюдение сформировавшихся природоохранных обязательств, в числе которых проведение оценки воздействия планируемых видов деятельности на окружающую среду, защита фауны и флоры, утилизация отходов, предотвращение загрязнения морской среды с судов, применение зонально привязанных инструментов хозяйствования и учет их особенностей и др.

4. Недостаток научных данных об экосистемах региона

Принятие решений на основе лучших имеющихся научных данных в настоящее время является сложившейся практикой планирования и осуществления отдельных видов деятельности, которые в силу своей природы способны нанести вред окружающей среде⁵⁹. Проект текста соглашения на базе Конвенции ООН по морскому праву о сохранении и устойчивом использовании морского биологического разнообразия в районах за пределами действия национальной юрисдикции 2020 г. определяет необходимость учета лучших имеющихся научных данных, в том числе научную информацию и соответствующие традиционные знания коренных народов и местных общин. Статья 8 Конвенции о биоразнообразии предусматривает необходимость использования знаний, нововведений и практик коренных народов для сохранения биоразнообразия и обязанность государств сохранять их.

Проведение научных исследований и необходимость учета, сохранения и преумножения знаний коренных народов для принятия решений, в том числе в области сохранения биоразнообразия, отражены во многих декларациях Арктического совета⁶⁰.

С учетом особенностей биологического разнообразия, не зависящего от политических границ, международное научно-техническое сотрудничество в Арктике является критически важным для принятия эффективных решений и мер по управлению ресурсами региона. Наличие достоверных научных данных является необходимым условием рационального и устойчивого использования ресурсов.

На основании Кирунской декларации 2013 г. в рамках Арктического совета была учреждена целевая группа для работы, направленной на подготовку договоренности по улучшению научно-исследовательского сотрудничества между семью арктическими государствами. Результатом деятельности целевой группы явилось подписание в 2017 г. Соглашения по укреплению международного арктического научного сотрудничества.

В преамбуле Соглашения 2017 г. отмечается высокий уровень научного сотрудничества по вопросам Арктики в рамках различных международных организаций и инициатив, в частности Всемирной метеорологической организации, Международного совета по исследованию моря, Международного арктического научного комитета, Университета Арктики, Международной сети для наземных исследований и мониторинга в Арктике и др. Целью заключения Соглашения 2017 г. является укрепление сотрудничества в области научной деятельности для повышения результативности и эффективности развития научных знаний об Арктике.

Соглашение 2017 г. дополняет обязательства государств, вытекающие из иных международных договоров, в особенности Конвенции ООН по морскому праву, которая содержит значительный комплекс норм о проведении научных исследований. В нем нашли отражение:

- вопросы охраны интеллектуальной собственности от совместной деятельности;
- правила перемещения лиц, оборудования и материалов для осуществления научной деятельности;
- порядок доступа к исследовательской инфраструктуре, объектам, районам исследований и имеющимся научным данным;

⁵⁸ См. подробнее: Яковчук А. А. Основы регулирования туристской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации // Туризм: право и экономика. 2020. № 2. С. 17–21.

⁵⁹ См. подробнее: Теймуров Э. С. Наилучшие научные данные для установления зонально привязанных инструментов хозяйствования: международно-правовая характеристика // Lex russica. 2023. № 10 (203). С. 95–114.

⁶⁰ Kiruna Declaration, May 15, 2013 // URL: <https://oarchive.arctic-council.org/items/bc9e3845-fb69-40e8-a1da-0b516c4ffbd6> (дата обращения: 21.10.2023) ; Nuuk Declaration 2011 ; Tromsø Declaration 2009, etc.

- меры по развитию кадрового потенциала;
- контроль за выполнением Соглашения 2017 г. и компетентные органы;
- сотрудничество со сторонами, не являющимися участниками Соглашения 2017 г.;
- правила урегулирования возникающих споров.

Соглашение 2017 г. подвергалось подробному анализу в юридической литературе⁶¹ с указанием его высокой значимости и потенциала для развития Арктики. Так, Н. А. Соколова отмечает, что обозначенный международный договор не только формирует благоприятные условия научного сотрудничества в настоящее время, но и создает перспективу для международных научных исследований в Арктике, основными областями которых выступают охрана окружающей среды, борьба с изменениями климата и безопасность на море⁶².

Кроме того, при оценке значимости научных исследований для управления и сохранения биоразнообразия Арктики обращает на себя внимание то, что в Соглашении о предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана государства прямо предусмотрели необходимость сотрудничества в области научно-исследовательской деятельности в целях углубления знаний о живых морских ресурсах для чего обязались выработать Совместную программу научных исследований и мониторинга (ст. 4). Это свидетельствует о том, что государства активно формируют и дополняют режим научных исследований в Арктике.

Таким образом, проблемы в области сохранения биоразнообразия в северных широтах не являются новыми, государствами в той или иной степени уже выработаны решения по подобным вопросам. Арктическими государствами и иными заинтересованными лицами на глобальном либо региональном уровне сформированы правовые режимы, позволяющие предотвратить либо минимизировать негативный эффект от каждой из существующих угроз арктическому биоразнообразию. Как показывает практика, потенциал переговоров в Арктике выше, чем споров и тяжб, не стоит ожидать серьезных конфликтов на почве территориальных притязаний или иных вопросов.

В целях предотвращения загрязнения морской среды и формирования прочной научной основы принятия эффективных решений по сохранению ресурсов Арктики и управлению ими заключены специальные соглашения под эгидой Арктического совета. Арктические государства также являются участниками глобальных процессов по предотвращению изменения климата и адаптации к его последствиям. Правовое регулирование туристической деятельности остается практически полностью на национальном уровне, однако не исключено, что потребуются консолидация лучших национальных практик на международном уровне.

Заключение

Проблемы в области сохранения биоразнообразия в северных широтах не являются новыми, государствами в той или иной степени уже выработаны решения по подобным вопросам. К ключевым угрозам сохранению биоразнообразия в северных широтах относятся изменение климата, включая таяние ледников и ухудшение состояния окружающей среды, рыболовство, в том числе привнесение инвазивных видов, загрязнение морской среды, туризм и недостаточные научные данные об экосистемах региона. Непосредственную угрозу биоразнообразию представляет рыболовство, остальные угрозы являются последствиями различных видов деятельности.

Территориальные притязания в Арктике практически не влияют на сохранение биоразнообразия региона и управление им. Они прежде всего касаются вопросов делимитации континентальных шельфов за пределами 200 морских миль, т.к. практически все морское дно Арктики будет признано континентальными шельфами прибрежных государств. Помимо вопросов разграничения континентальных шельфов, в арктическом регионе остается неразрешенной только делимитация морских пространств между США и Канадой. Тревожные прогнозы относительно дальнейшего развития международного сотрудничества, в том числе в рамках Арктического совета, носят временный характер. Исключение России из сферы

⁶¹ См.: Беркман П., Вылегжанин А. Н., Янг О. Указ. соч. С. 6–17; Соколова Н. А. Международное арктическое научное сотрудничество: институционализация правового режима // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 9 (118). С. 120–130; Бекашев К. А., Бекашев Д. К., Кац Е. С. Указ. соч. С. 49–50.

⁶² Соколова Н. А. Указ. соч. С. 129.

международного сотрудничества в Арктике невозможно ни юридически, ни фактически, т.к. она более других государств вовлечена в международную деятельность и открыта к сотрудничеству в рамках международного права. Как показывает практика, потенциал переговоров в Арктике выше, чем споров, не стоит ожидать серьезных конфликтов на почве территориальных притязаний.

Несмотря на критику режима Арктики и поиск путей его развития по аналогии с системой Договора об Антарктике 1959 г., модель правового режима Антарктики неприменима к Арктике по целому ряду причин, в числе которых географические особенности и обусловленные ими территориальные вопросы, определяемое пространственной принадлежностью развитие нормативной базы (в Антарктике — преимущественно международно-правовая, в Арктике — национально-правовая), наличие постоянного населения в Арктическом регионе, вопросы милитаризации. Предложения о разработке специального международного договора для определения правового режима Арктики не нашли поддержки среди арктических государств. Они неоднократно заявляли о применимости Конвенции ООН по морскому праву и других международных договоров.

Специальный договор относительно борьбы с изменением климата и его последствиями в Арктическом регионе отсутствует, что является оправданным, т.к. проблема обусловлена деятельностью под юрисдикцией государств, имеет глобальный характер, не зависит исключительно от усилий арктических государств. Несмотря на имеющиеся недостатки, ключевая роль в развитии международно-правового сотрудничества государств в сфере борьбы с изменением климата и его последствиями в Арктике принадлежит РКИК и Парижскому соглашению 2015 г. Применимы также международные договоры по вопросам охраны атмосферы и предотвращению загрязнения воздуха, в частности Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния и протоколы к ней, Венская конвенция об охране озонового слоя и др.

Арктические государства прямо признают применимость в Арктике универсальных международных договоров и решений Международной морской организации, направленных на предотвращение загрязнения морской среды. В первую очередь это соответствующие по-

ложения Конвенции ООН по морскому праву, Конвенции по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов, МАРПОЛ 1978 г., Международной конвенции о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью, Международной конвенции о контроле судовых балластных вод и осадков и управлении ими, Полярного кодекса и т.д. В дополнение общего режима в 2013 г. заключено Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение нефтью моря в Арктике.

Негативные последствия развития туризма в Арктике проявляются в увеличении трафика судоходства и полетов, вызывающего риски аварий, шумового загрязнения; загрязнении природной среды обитания топливом и мусором; уничтожении естественной среды обитания животных и птиц; конфликтах между туристами и коренным населением. В отличие от правового режима Антарктики, представленного целым комплексом актов в этой области, в Арктике нормативное регулирование туризма осуществляется на национальном уровне. Тем не менее для арктических государств является обязательной имплементация универсальных природоохранных обязательств, в числе которых проведение оценки воздействия планируемых видов деятельности на окружающую среду, утилизация отходов, предотвращение загрязнения морской среды, применение зонально привязанных инструментов хозяйствования и др.

Международное научно-техническое сотрудничество в Арктике является критически важным для принятия эффективных решений и мер по управлению ресурсами региона. Оно осуществляется в рамках таких международных организаций и инициатив, как Всемирная метеорологическая организация, Международный совет по исследованию моря, Международный арктический научный комитет, Университет Арктики и др. В целях развития и укрепления научно-технического сотрудничества в регионе в 2017 г. заключено специальное Соглашение по укреплению международного арктического научного сотрудничества. Оно создает прочную правовую основу для интенсификации текущих и проектирования новых научных исследований в целях получения лучших научных данных как основы для принятия эффективных решений по сохранению ресурсов Арктики и управлению ими.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Баяскаланова Т. А., Куклина М. В., Богданов В. Н. Туризм в российской Арктике: проблемы и возможности развития // Современные проблемы сервиса и туризма. 2020. № 1. С. 109–119.
- Бекашев К. А., Бекашев Д. К., Кац Е. С. Современный международно-правовой режим Северного Ледовитого океана // Евразийский юридический журнал. 2019. № 2 (129). С. 38–55.
- Беркман П., Вылегжанин А. Н., Янг О. Применение и толкование соглашения об усилении международного научного сотрудничества в Арктике // Московский журнал международного права. 2017. № 3. С. 6–17.
- Вылегжанин А. Н., Лысенко М. Н., Вяхирева Н. С., Снятков А. А. Будущее Арктического совета : рабочая тетрадь № 75/2023 / Российский совет по международным делам (РСМД). М. : НП РСМД, 2023. 24 с.
- Гаврилов В. В., Дремлюга Р. И., Крипакова А. В. Толкование и применение статьи 234 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. в условиях сокращения ледового покрова Арктики // Журнал российского права. 2017. № 12 (252). С. 151–160.
- Графова Д. И. Сохранение климата Земли: международно-правовое регулирование и особенности имплементации в национальном законодательстве отдельных государств : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2018. 290 с.
- Колодкин Р. А. Договор с Норвегией: разграничение для сотрудничества // Международная жизнь. 2011. № 1. С. 14–31.
- Коростелев Е. М., Гаврилов Ю. Г. Развитие экологически безопасного туризма в Арктической зоне Российской Федерации // Туризм и экономика. 2019. № 1. С. 22–25.
- Ноева Е. Е. Арктический туризм: международный и национальный аспекты, проблемы и особенности развития // Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2022. № 3 (29). С. 35–59.
- Репина И. А., Тихонов В. В. Снежицы на поверхности льда в летний период и их связь с климатическими изменениями в Арктике // Российская Арктика. 2018. № 2. С. 15–30.
- Соколова Н. А. Международное арктическое научное сотрудничество: институционализация правового режима // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 9 (118). С. 120–130.
- Теймуров Э. С. Наилучшие научные данные для установления зонально привязанных инструментов хозяйствования: международно-правовая характеристика // Lex russica. 2023. № 10 (203). С. 95–114.
- Чумаков А. Н. Социально-философские аспекты глобальных проблем : автореф. дис. ... д-ра филос. наук : 09.00.11. М., 1991. 47 с.
- Яковчук А. А. Основы регулирования туристской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации // Туризм: право и экономика. 2020. № 2. С. 17–21.
- Becker M. A. Russia and the Arctic: Opportunities for Engagement within the Existing Legal Framework // American University International Law Review. 2010. Vol. 25. P. 225–250.
- Corell H. The United Nations Convention on the Law of the Sea in the Present Geo-Political Situation // Marine Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction / ed. by M. H. Nordquist. Brill, 2021. P. 8–17.
- Djoghla A. Climate Change and Biodiversity in Polar Regions // Sustainable Development Law & Policy. 2008. Vol. 8. Iss. 3. P. 14–16.
- Fontaubert C. A. de, Downes D. R., Agardy T. S. Biodiversity in the Seas: Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Habitats // Georgetown International Environmental Law Review. 1998. Vol. 10. P. 753–854.
- IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. Cambridge University Press, 2019. 320 p.
- Joyner C. C. The Legal Regime for the Arctic Ocean // Journal of Transnational Law & Policy. 2009. Vol. 18. P. 195–245.
- Koivurova T. Environmental Protection in the Arctic and Antarctic: Can the Polar Regimes Learn from Each Other // International Journal of Legal Information. 2005. Vol. 33. Iss. 2. P. 204–218.
- McDorman T. L. The Outer Continental Shelf in the Arctic Ocean: Legal Framework and Recent Developments // Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation / ed. by D. Vidas. Brill, 2010. P. 499–520.
- Rayfuse R. Protecting Marine Biodiversity in Polar Areas beyond National Jurisdiction // Review of European Community & International Environmental Law. 2008. Vol. 17. Iss. 1. P. 3–13.
- Snyder J. Tourism in the Polar Regions. The Sustainability Challenge. UNEP/Earthprint, 2007. 68 p.

REFERENCES

- Bayaskalanova TA, Kuklina MV, Bogdanov VN. Tourism in the Russian Arctic: Problems and development opportunities. *Sovremennyye problemy servisa i turizma*. 2020;1:109-119. (In Russ.).
- Becker MA. Russia and the Arctic: Opportunities for Engagement within the Existing Legal Framework. *American University International Law Review*. 2010;25:225-250.
- Bekyashev KA, Bekyashev DK, Katz ES. Modern international legal regime of the Arctic Ocean. *Evraziyskiy yuridicheskiy zhurnal [Eurasian Law Journal]*. 2019;2(129):38-55. (In Russ.).
- Berkman P, Vylegzhanin AN, Yang O. Application and interpretation of the agreement on strengthening international scientific cooperation in the Arctic. *Moskovskiy zhurnal mezhdunarodnogo prava [Moscow Journal of International Law]*. 2017;3:6-17. (In Russ.).
- Chumakov AN. Socio-philosophical aspects of global problems. The author's abstract of the Dr. Diss. (Law). Moscow; 1991. (In Russ.).
- Corell H. The United Nations Convention on the Law of the Sea in the Present Geo-Political Situation. In: Nordquist MH, editor. *Marine Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction*. Brill; 2021. Pp. 8–17.
- Djoghla A. Climate Change and Biodiversity in Polar Regions. *Sustainable Development Law & Policy*. 2008;8(3):14-16.
- Fontaubert CAde, Downes DR, Agardy TS. Biodiversity in the Seas: Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Habitats. *Georgetown International Environmental Law Review*. 1998;10:753-854.
- Garafova DI. Conservation of the Earth's climate: International legal regulation and peculiarities of implementation in the national legislation of individual states. Cand. Diss. (Law). Kazan; 2018. (In Russ.).
- Gavrilov VV, Dremlyuga RI, Kripakova AV. Interpretation and application of Article 234 of the 1982 UN Convention on the Law of the Sea in conditions of reduction of the Arctic ice cover. *Zhurnal Rossiyskogo Prava [Journal of Russian Law]*. 2017;12(252):151-160. (In Russ.).
- IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate. Cambridge University Press; 2019.
- Joyner CC. The Legal Regime for the Arctic Ocean. *Journal of Transnational Law & Policy*. 2009;18:195-245.
- Koivurova T. Environmental Protection in the Arctic and Antarctic: Can the Polar Regimes Learn from Each Other. *International Journal of Legal Information*. 2005;33(2):204-218.
- Kolodkin RA. Agreement with Norway: Delineation for cooperation. *Mezhdunarodnaya zhizn*. 2011;1:14-31. (In Russ.).
- Korostelev EM, Gavrilov YuG. The development of environmentally safe tourism in the Arctic zone of the Russian Federation. *Turizm i ekonomika*. 2019;1:22-25. (In Russ.).
- McDorman TL. The Outer Continental Shelf in the Arctic Ocean: Legal Framework and Recent Developments. In: Vidas D, editor. *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation*. Brill; 2010. Pp. 499–520.
- Noeva EE. Arctic tourism: International and national aspects, problems and features of development. *Arktika XXI vek. Gumanitarnye nauki*. 2022;3(29):35-59. (In Russ.).
- Rayfuse R. Protecting Marine Biodiversity in Polar Areas beyond National Jurisdiction. *Review of European Community & International Environmental Law*. 2008;17(1):3-13.
- Repina IA, Tikhonov VV. Snowflakes on the ice surface in the summer and their connection with climatic changes in the Arctic. *Rossiyskaya Arktika*. 2018;2:15-30. (In Russ.).
- Snyder J. Tourism in the Polar Regions. The Sustainability Challenge. UNEP/Earthprint; 2007.
- Sokolova NA. International Arctic Scientific Cooperation: Institutionalization of the Legal Regime. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2020;9(118):120-130. (In Russ.).
- Teymurov ES. The best scientific data for the establishment of zonally linked management instruments: International legal characteristics. *Lex russica*. 2023;10(203):95-114. (In Russ.).
- Vylegzhanin AN, Lysenko MN, Vyakhireva NS, Snyatkov AA. The Future of the Arctic Council: Workbook No. 75/2023. Russian International Affairs Council (INF). Moscow: NP RSMD Publ.; 2023. (In Russ.).
- Yakovchuk AA. Fundamentals of regulation of tourist activity in the Arctic zone of the Russian Federation. *Turizm: pravo i ekonomika*. 2020;2:17-21. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

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

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Elvin S. Teymurov, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of International Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
esteymurov@gmail.com

Материал поступил в редакцию 13 марта 2024 г.

Статья получена после рецензирования 12 июля 2024 г.

Принята к печати 15 июля 2024 г.

Received 13.03.2024.

Revised 12.07.2024.

Accepted 15.07.2024.