

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

К. А. Бекашев,*

Д. К. Бекашев**

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ МОРСКИХ ОХРАНЯЕМЫХ РАЙОНОВ

Аннотация. Статья посвящена анализу международно-правовых аспектов охраны морского биоразнообразия и его основного компонента — морских охраняемых районов (МОР). Предлагается международно-правовое определение понятия МОР. Анализируются содержащиеся в законодательстве государств определения МОР. Рассмотрены причины и основания для установления таких районов.

Подробно рассмотрены виды МОР. Отмечается, что в настоящее время можно выделить следующие виды: морские заповедные зоны; особо уязвимые морские районы; районы охраны всемирного культурного наследия; охраняемый район или район, в котором необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия; непосредственно морские охраняемые районы.

Анализируются положения международных договоров, а также актов рекомендательного характера, предусматривающих возможность и необходимость установления МОР.

Значительное внимание уделено рассмотрению вклада ООН в развитие института МОР. Отмечена большая роль Генерального секретаря ООН в процессе определения роли МОР в деле сохранения морских живых ресурсов и биоразнообразия. Приведены и рассмотрены резолюции Генеральной Ассамблеи ООН. Отмечено, что особое внимание необходимо уделить принятой в 2015 г. Резолюции «Разработка на основе Конвенции ООН по морскому праву международного юридически обязательного документа о сохранении и устойчивом использовании морского биологического разнообразия в районах за пределами действия национальной юрисдикции». В ходе разработки юридически обязательного документа будут рассмотрены проблемы учреждения МОР.

Помимо ООН, исследована деятельность других международных межправительственных организаций: ФАО, ЮНЕСКО, НЕАФК по различным проблемам МОР.

Приведены примеры создания МОР в водах, находящихся под юрисдикцией ряда государств: Канады, США, Японии, Мексики и Кубы. Отмечены и проанализированы национальные нормативные правовые акты, в соответствии с которыми были установлены такие районы. Отдельное внимание уделено деятельности АНТКОМ по созданию МОР в зоне регулирования Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. Отмечено, что

© Бекашев К. А., Бекашев Д. К., 2016

* Бекашев Камиль Абдулович, заслуженный деятель науки РФ, д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой международного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[dambek@yandex.ru]

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Бекашев Дамир Камильевич, кандидат юридических наук, доцент Московского государственного института международных отношений (Университет) МИД России

[dambek@yandex.ru]

119454, Россия, г. Москва, пр. Вернадского, д. 76

эта организация активно принимает различные меры по установлению таких районов. Проведен анализ принятых АНТКОМ решений.

По итогам рассмотрения указанных проблем авторами предложено разработать и принять на международном уровне кодекс о правовом положении МОР.

Ключевые слова: морские охраняемые районы, виды морских охраняемых районов, ООН, ФАО, ЮНЕСКО, АНТКОМ, НЕАФК, Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., национальное законодательство, проект кодекса о правовом статусе морских охраняемых районов.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.111.2.062-080

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Морской охраняемый район (МОР) — это район, в котором ограничены любая или все виды антропогенной деятельности и который предназначен для поддержания в надлежащем состоянии морской среды или ресурсов, имеющих культурную или историческую ценность.

В международном праве нет общепризнанного определения морского охраняемого района. Содержащиеся в национальном законодательстве государств термины существенно разнятся. Например, согласно закону США EO 13158 от 10 ноября 2001 г. под МОР понимается любой район, который в соответствии с федеральными законами, законами штатов, территориальными, общинными или местными законами предназначен для обеспечения постоянной защиты всех или части находящихся в нем естественных ресурсов. Генеральный (общий) закон Мексики об экологическом равновесии и охране окружающей среды 1996 г. определяет МОР как естественную среду, не измененную в значительной степени деятельностью человека или требующую ее восстановления. Согласно закону Кубы № 18 от 1997 г. МОР оберегаются особо, дабы обеспечить защиту и поддержание биоразнообразия и природных ресурсов, а в социальном и культурном отношении достигнуть специальных целей рационального природопользования.

По данным Генерального секретаря ООН общее число охраняемых морских районов составляет примерно 5880 единиц. Они охватывают более 4,7 млн кв. км или 1,31 % общей площади Мирового океана. Подавляющее большинство МОР находится в зонах национальных юрисдикций¹.

По оценкам ООН, ежегодные затраты на содержание отдельных МОР составляют от 9 тыс. до 6 млн долл. США. В 2004 г. расходы на содержание глобальной сети по сбору информации о состоянии МОР составляет до 19 млрд долл. США в год.

В 2004 г. на 10-м совещании Конференции сторон Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. было отмечено, что к 2020 г. как минимум 10 % акватории Мирового океана и, в частности, районы, имеющие особо важное значение для сохранения биоразнообразия, будут сохраняться за счет учреждения МОР и эффективного управления ими. На этом совещании сторонам предлагалось более интенсивно создавать МОР в целях сохранения биоразнообразия и управления им.

Вместе с тем Конференция с озабоченностью констатировала медленный рост числа МОР. Было предложено участникам Конвенции 1992 г. продолжить усилия по улучшению охвата, результативности и других характеристик сетей глобальной системы морских и прибрежных МОР, в частности, в определении способов ускорения прогресса в создании экологически репрезентативных и эффективно управляемых МОР, находящихся в зонах национальной юрисдикции или в международных водах.

На наш взгляд, Генеральный секретарь ООН абсолютно прав в том, что биологическое разнообразие ценно как само по себе, так и как основа целого ряда экосистемных услуг, производимых Мировым океаном, включая поддерживающие, обеспечивающие, регулирующие и культурные услуги, без которых невозможны устойчивое развитие и благосостояние человека. Важность сохранения и рационального использования морского биоразнообразия

¹ См.: Доклад Генерального секретаря ООН «Мировой океан и морское право». А/66/70.22 March 2011. С. 67.

в пределах и за пределами районов национальной юрисдикции для устойчивого развития признавалось неоднократно.

Среди причин и движущих факторов утраты морского биоразнообразия — последствия прироста населения мира, связанные, среди прочего, с моделями производства и потребления продовольствия и энергии, а также истощительная эксплуатация ресурсов, загрязнение, последствия изменения климата и подкисления океана, привнесение инвазивных чужеродных видов и разрушение естественной среды обитания. В то же время утрата морского биоразнообразия подрывает устойчивый экономический рост и социальное развитие, а также усилия по борьбе с нищетой, поскольку она отрицательно сказывается на бесперебойном производстве многих экосистемных услуг Мирового океана².

II. ВИДЫ МОРСКИХ ОХРАНЯЕМЫХ РАЙОНОВ

Современное международное право не содержит общепризнанного определения МОР. В литературе не осуществлена классификация ввиду их различного правового режима. Не унифицировано также их название.

Вне сомнения, одной из основных проблем является определение правового статуса МОР. Этот вопрос неоднократно обсуждался на конференциях сторон по биологическому разнообразию. Например, на Конференции в 2004 г. было принято решение о разработке руководства относительно правового статуса специальных охраняемых районов.

В пункте 18 доклада Генерального секретаря ООН «Мировой океан и морское право» А/65/68 от 22 марта 2011 г. отмечается, что международная Рабочая группа в 2010 г. рекомендовала Генеральной Ассамблее ООН призвать государства вести через компетентные международные организации работу по созданию общей методологии для установления процедуры отбора районов моря, которые могли бы выиграть от охраны, на основе существующих критериев, в целях содействия достижению устойчивого развития (А/65/68, п. 18).

На практике чаще всего встречаются следующие виды МОР.

1. МОРСКИЕ ЗАПОВЕДНЫЕ ЗОНЫ

Заповедник — это особо охраняемая правовыми нормами территория или акватория с расположенными на них природными комплексами или антропогенными объектами.

В зависимости от правового режима различают три типа заповедника: эталонный заповедник и заповедник направленного режима. Согласно Многоязычному словарю терминов охраны природы, изданному Международным союзом охраны природы (МСОП) в 1975 г., полным заповедником считается охраняемый участок природы, на котором полностью исключено любое вмешательство человека, кроме строго контролируемых научных исследований, не оказывающих влияния на охраняемые объекты. Эталонный заповедник — это заповедник, в котором не производится никаких вмешательств в развитие природных комплексов и который служит образцом для изучения естественно происходящих в данном географическом районе процессов. Заповедником направленного режима принято считать охраняемый участок природы, для сохранения которого в желаемом состоянии требуется особое вмешательство человека.

Для всех трех видов заповедников общим требованием является прекращение пребывания людей или судов, за исключением ведения необходимых научных исследований.

СССР еще в 70-е гг. установил ряд морских заповедников в своих прибрежных водах со строго целевым назначением. Например, в 1975 г. были объявлены заповедниками акватории в советской части арктических морей и Тихого океана. В них запрещается посещение лежбищ морских зверей или проведение на них или в море (на расстоянии до 12 морских миль) каких-либо работ без специального разрешения органов рыбоохраны. В этих районах запрещен сброс или хранение мусора. На Дальневосточном побережье СССР в 1978 г. создан специальный морской государственный заповедник. Он организован в заливе Петра Великого — наиболее богатом по составу морской фауны и флоры районе арктических морей нашей страны.

Ряд региональных организаций по управлению рыболовством (РФМО) часто принимают

² См.: Доклад Генерального секретаря ООН «Мировой океан и морское право». Док. ООН. Генеральная Ассамблея. 70-я сессия А/70/74. 30 March 2015. С. 47.

решение об установлении запретных для промысла районов, статус которых близок к заповедным зонам.

Однако одна РФМО — Международная китобойная комиссия (МКК) на своей 31-й сессии в 1979 г. объявила обширные акватории южнее 550° с.ш. Индийского океана морским заповедником. В соответствии со ст. 5 Международной конвенции о регулировании китобойного промысла 1946 г. в нем запрещается пелагический и коммерческий промысел китов³.

Цель заповедника — обеспечение долгосрочной охраны кормовых территорий китов. Кроме того, заповедник способствует восстановлению и охране уникальной и очень хрупкой морской экосистемы Антарктики.

В 1994 г. МКК подавляющим большинством голосов приняла решение о создании заповедника для китов Южного океана ниже 40° ю. ш. Данный заповедник служит сохранению обитающих в этом районе популяций китов, кормовых территорий и путей миграции.

Заповедник способствует также восстановлению и охране уникальной и очень хрупкой морской экосистемы Антарктики.

Поскольку заповедники по охране китов в Индийском и Южном океанах имеют общую границу, некоторые популяции китов находятся под защитой на всем пути их миграции.

В мае 2009 г. Международный координационный совет программы «Человек и биосфера» Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) добавил во Всемирную сеть биосферных заповедников ряд морских и прибрежных объектов, в т.ч. о. Фуэртсвентура в Канарском архипелаге, характеризующийся богатым разнообразием морских видов, включая дельфинов, кашалотов и морских черепах; о. Флориш (Португалия), являющийся частью западной группы Азорского архипелага и представляющий собой подводную часть подводной горы, расположенной от срединноатлантического хребта. В 2013 г. в эту сеть включены несколько прибрежных и морских районов.

2. ОСОБО УЯЗВИМЫЕ МОРСКИЕ РАЙОНЫ (ОУМР)

ОУМР представляет собой район, который требует особой защиты посредством действия со стороны Международной морской организации (ИМО) вследствие его значения по признанным экологическим, социально-экономическим или научным особенностям, если ввиду таких особенностей он может быть уязвимым с точки зрения ущерба, причиняемого в результате «международной судоходной деятельности»⁴.

Правовой статус и режим ОУМР определяется «Пересмотренным руководством по определению и назначению особо уязвимых морских районов», утвержденным Ассамблеей ИМО 1 декабря 2005 г. (Резолюция А. 982 (24)). В соответствии с этим документом ИМО установила более 20 ОУМР, в т.ч. западноевропейские воды (включает территориальное море и некоторые районы исключительной экономической зоны Бельгии, Франции, Испании и Португалии, а также отдельные морские районы, на которые претендуют Ирландия и Великобритания). В 2005 г. Комитет по защите морской среды ИМО утвердил Балтийское море в качестве ОУМР.

Для ОУМР установлен свой правовой режим. В частности, определен порядок захода судов; конструкции и размеры судов; маршруты движения; особые системы судовых сообщений; подрайоны которых следует избегать.

Правовой основой установления ОУМР являются:

- а) любая мера, которая уже предусмотрена в каком-либо принятом ИМО документе;
- б) любая мера, которая еще не существует, но которая может быть предусмотрена посредством поправки или принятия ИМО нового документа;
- в) любая мера, предлагаемая для принятия в территориальном море или в соответствии с п. 6 ст. 211 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., если «существующие меры или обычно применяемая мера надлежащим образом не удовлетворит конкретную потребность предлагаемого района».

³ Подробнее о правовом статусе заповедника по охране китов см.: Бекашев К. А., Сапронов В. Д. Межправительственные рыбохозяйственные организации. М., 1984. С. 115—128; Они же. Мировое рыболовство: вопросы международного сотрудничества. М., 1990. С. 110—111.

⁴ Подробнее см.: Зарипова Э. А. К вопросу о международно-правовом статусе уязвимых морских районов // Морское право и практика. 2007. № 2 (14). С. 17.

Решение об учреждении ОУМР принимает Комитет по защите морской среды — один из главных органов Ассамблеи ИМО.

3. РАЙОНЫ ОХРАНЫ ВСЕМИРНОГО КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Отдельные МОР могут быть объектами всемирного культурного наследия. Так, в июне 2009 г. Комитет всемирного наследия добавил в ведущий ЮНЕСКО список всемирного наследия часть залива Веддензе (в акватории Северного моря). На этот район приходится свыше 66 % всего залива. В нем обитают морские млекопитающие: обыкновенный тюлень, длинномордый тюлень и морская свинья. Данный объект — одна из последних сохранившихся естественных, крупных, межприливных экосистем, где природные процессы по-прежнему протекают в целом без вмешательства извне.

4. ОХРАНЯЕМЫЙ РАЙОН ИЛИ РАЙОН, В КОТОРОМ НЕОБХОДИМО ПРИНИМАТЬ СПЕЦИАЛЬНЫЕ МЕРЫ ДЛЯ СОХРАНЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОГО РАЗНООБРАЗИЯ

Согласно ст. 2 Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. «охраняемый район» означает географически обозначенную территорию, которая выделяется, регулируется и используется для достижения конкретных природоохранных целей.

Из этого определения вытекает, что такой район имеет природоохранную цель.

Эта Конвенция определяет в общей форме полномочия государств в самих охраняемых районах. Таковыми, в частности, являются меры по регулированию или рациональному использованию биологических ресурсов, имеющих важное значение для сохранения биологического разнообразия в районах или за их пределами, для обеспечения их (т.е. биоресурсов) сохранения и устойчивого использования. Государства содействуют защите экосистем, естественных мест обитания и сохранению жизнеспособных популяций видов в естественных условиях. Они поощряют экологически обеспеченное и устойчивое развитие в районах, прилегающих к ним, в целях содействия охране этих районов (ст. 8).

5. МОРСКИЕ ОХРАНЯЕМЫЕ РАЙОНЫ (МОР)

Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию, состоявшаяся в Йохан-

несбурге 26 августа — 4 сентября 2002 г., пожалуй, впервые на высшем уровне сформулировала необходимость в «создании охраняемых морских районов в соответствии с международным правом и на основе научной информации».

МОР создаются в районе действия Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г.

Например, на 28-й сессии в 2009 г. Комиссия по сохранению морских живых ресурсов Антарктики (АНТКОМ) приняла Меры по сохранению 91-03 «Охрана южного шельфа Оркнейских островов».

В этом документе район к югу от Южных Оркнейских островов идентифицирован как важный в природоохранном отношении район, отражающий ключевые характеристики окружающей среды и экосистемы этого региона. Он определен как морской охраняемый район, площадью 94 тыс. кв. км, который является первым шагом к созданию репрезентативной системы охраняемых районов моря в Антарктике. Мероприятия для достижения этой цели включают сопоставление данных для описания вариантов биоразнообразия и экосистемных процессов, характеристик физической среды и деятельности в 11 прибрежных регионах.

Из содержания Меры 91-03 можно определить по крайней мере три причины создания этого МОР:

- представления району Южных Оркнейских островов дополнительной охраны;
- сохранения важных районов кормодобывания хищников;
- создания репрезентативного примера пелагических и бентических биорегионов.

Сущность режима данного МОР заключается в следующем: в пределах его района запрещаются: все типы промысловой деятельности, за исключением научно-промысловых исследований, разрешенных АНТКОМ, в целях мониторинга или в других целях по рекомендации Научного комитета и в соответствии с Мерой по сохранению 24-10; слив или сброс никаких типов отходов ни одним из промысловых судов; никакая деятельность по перегрузке с участием какого-либо промыслового судна.

В целях мониторинга движения судов в пределах МОР предлагается промысловым судам, проходящим транзитом через этот район, информировать Секретариат АНТКОМ о плани-

руемом транзите до захода в установленный район и сообщать подробную информацию об их государстве флага, размере, номере ИМО и предполагаемом маршруте.

Режим этого МОР пересматривается каждые пять лет.

III. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ О СОЗДАНИИ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ МОРСКИХ РАЙОНОВ

Во многих международных документах, решениях главных органов ООН и итоговых документах конференций неизменно отмечается, что МОР должны устанавливаться на основе норм международного права.

Например, Генеральная Ассамблея ООН на своей 65-й сессии в 2010 г. одобрила создание МОР в соответствии с нормами международного права на основе достоверной научной информации (рез. 65/37).

В научной литературе указывается на то, что при создании в различных районах Мирового океана МОР должны быть соблюдены действующие нормы международного права⁵.

О каких нормах идет речь и в каких международно-правовых договорах они закреплены?

Начнем с анализа Хартии морей и океанов — Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. В этом основополагающем источнике международного морского права всего в одной статье предусмотрено учреждение МОР. Согласно п. 6 ст. 211 этой Конвенции, когда международные нормы и стандарты не отвечают особым условиям и прибрежное государство не имеет разумные основания считать, что определенный четко обозначенный район его исключительной экономической зоны представляет собой такой район, в котором по признанным техническим причинам, связанным с океанографическим и экологическими условиями, а также с использованием этого района или защитой его ресурсов и с особым характером движения судов в нем, требуется принятие специальных обязательных мер для предотвращения загрязнения с судов, прибрежное государство может после соответствующих консультаций через компетентную международную организацию с любыми другими заинтересованными государствами направить в отношении такого рай-

она сообщения этой организации, представляя научные и технические доказательства в поддержку этого. В течение двенадцати месяцев после получения такого сообщения эта организация определяет, соответствуют ли условия в этом районе вышеизложенным требованиям.

Таким образом, объектом охраны МОР являются морские живые ресурсы и морская среда в результате эксплуатации морских судов. Под компетентной международной организацией понимаются прежде всего ИМО и Межправительственная океанографическая комиссия ЮНЕСКО (МОК ЮНЕСКО).

Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. уполномочивает государства-участников создавать систему охраняемых районов (в т.ч. морских), в которых необходимо принимать специальные меры для сохранения биологического разнообразия.

Конференция сторон по биологическому разнообразию, созванная в 2004 г. для рассмотрения результатов выполнения Конвенции 1992 г., отметила важность создания МОР и обеспечения выполнения их правового режима. Эти районы должны быть созданы на основе международных и региональных программ и международных соглашений.

В сентябре 2010 г. государства-участники Конвенции по защите морской среды северо-восточной Атлантики (Конвенция OSPAR) договорились, начиная с 12 апреля 2011 г., определить шесть районов открытого моря в качестве охраняемых районов моря: комплекс подводных гор Милн; южную часть зоны разлома Чарли-Гиббс; подводную гору Альтаир; подводную гору Антиальтаир; подводную гору Жозефина и срединно-атлантический хребет к северу от Азорских островов. Вместе с сетью участков в пределах действия национальной юрисдикции на эти охраняемые районы моря приходится в общей сложности 3,1 % общего района действия Конвенции OSPAR. Некоторые из этих охраняемых районов моря выходят за пределы внешней границы прибрежного государства. Если применительно к районам южной части разлома Чарли-Гиббс и подводного комплекса Милн цель заключается в охране и сохранении биоразнообразия и экосистем морского дна и покрывающих вод, то другие четыре района созданы для за-

⁵ Например, см.: Глубоковский М. К., Глубоков А. И., Лукин В. В. Россия в системе мирового рыболовства: смена вектора // Рыбное хозяйство. 2014. № 2. С. 9.

щиты и сохранения биоразнообразия и экосистем вод, прилегающих к участкам в сочетании с принимаемыми Португалией защитными мерами в отношении морского дна и в дополнение к ним. В рекомендациях, касающихся учреждения МОР, говорится о необходимости повешения осведомленности; накоплении информации; мореведении, включая применение Кодекса ведения ответственных морских исследований в глубоководных морских районах и в открытом море в районе ответственности ОСПАР; новых явлениях, включая необходимость проведения экологических экспертиз и стратегических экологических оценок⁶.

Комиссия ОСПАР и Комиссия по рыболовству в северо-восточной Атлантике (НЕАФК) разработали проект «коллективной договоренности» о том, как может осуществляться сотрудничество и координация в районах за пределами национальной юрисдикции. Они сотрудничают также в разработке предложений для районов в северо-восточной Атлантике за пределами 200 морских миль, удовлетворяющих установленным в рамках Конвенции о биологическом разнообразии 1992 г. научным критериям экологически или биологически значимых морских районов.

В контексте Барселонской конвенции о предотвращении загрязнения Средиземного моря 1976 г. Центр региональной деятельности в отношении особо охраняемых районов осуществляет проект в поддержку создания МОР средиземноморского значения в районах открытого моря, включая глубоководные зоны. На основе биогеографического подхода подготовлен перечень из 12 приоритетных охранных районов, находящихся в открытом море, в которых могут иметься участки, могущие быть включенными в перечень МОР. В марте 2011 г. этот Центр провел совещание экспертов по правовым и техническим вопросам с целью рассмотрения правовых и институциональных подходов по вопросу создания МОР в открытом море.

В ноябре 2011 г. Совещание сторон Соглашения по сохранению китообразных Черного и Средиземного морей и прилегающей атлантической акватории 1996 г. одобрило резолюцию 4.15 о МОР, имеющих значение для сохра-

нения китообразных. В ней говорится о том, что стороны должны сотрудничать в целях создания и поддержания сети МОР для охраны среды, в которой обитают китообразные. Соответствующими государствами предложено создавать в открытом море МОР в качестве региональной сети.

Совещание приняло рекомендацию о том, чтобы государства-участники уделили всестороннее внимание и сотрудничали в создании охраняемых районов моря для китообразных в зонах особого значения. В резолюции рекомендуется принять руководящий документ, касающийся воздействия антропогенного шума на китообразных в районе действия Соглашения. Совещание призвало стороны учитывать проблемы антропогенного шума в планах управления МОР.

Необходимо упомянуть также один из важнейших документов, принятых в рамках ФАО, — Кодексе ведения ответственного рыболовства 1995 г., в п. 68 которого указывается на следующее: все критические места обитания промысловых объектов в морских и пресноводных экосистемах необходимо защищать и восстанавливать насколько можно и где это необходимо. Особые усилия следует предпринять для защиты таких мест обитания от разрушения, деградации, загрязнения и других видов серьезного воздействия человеческой деятельности, угрожающих здоровому состоянию и жизнеспособности рыбных ресурсов.

США, Мексика и Куба в течение ряда лет вели переговоры о создании международной сети МОР в Мексиканском заливе и подписали Меморандум о взаимопонимании, который стал существенным шагом на пути к созданию МОР для охраны трансграничных живых морских ресурсов⁷.

IV. ВОПРОС О МОР В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ООН И ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Проблемы создания МОР и управления ими регулярно обсуждаются на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН, а также затрагиваются

⁶ См.: Доклад Генерального секретаря ООН «Мировой океан и морское право». A/66/70. 22 March 2011. Пункт 174. С. 53–54.

⁷ Подробнее см.: *Tladi D.* Marine genetic resources on the deep seabed: the continuing search for a legally sound interpretation of UWCLOS // *Journal of International Marine Law.* 2007. № 1. P. 183–193.

в ее ежегодных докладах. О них упоминается и в ежегодных докладах Генерального секретаря ООН «Мировой океан и морское право».

Например, весьма ценной является рекомендация Генеральной Ассамблеи о необходимости сбора научной информации для разработки экологических критериев создания МОР (рез. 65/37 п. 178).

Генеральная Ассамблея ООН 27 февраля 2014 г. приняла резолюцию «Мировой океан и морское право», в которой призвала государства совместно с Международной гидрографической организацией (МГО) разработать точные электронные навигационные карты, особенно для акваторий, где имеются уязвимые или охраняемые районы моря. Аналогичная резолюция принята на ее 68-й сессии в 2014 г. Ранее МОР упоминались в резолюциях Генеральной Ассамблеи, принятых на 66-й и 67-й сессиях в 2010 и 2011 гг.

Как уже отмечалось, проблемы создания и эксплуатации МОР постоянно затрагиваются в ежегодных докладах Генерального секретаря ООН «Мировой океан и морское право». В одном из таких докладов, опубликованных в 2013 г., справедливо обращено внимание на то, что в настоящее время отсутствуют четкие правовые рамки создания МОР в зонах за пределами действия национальной юрисдикции, что является важным пробелом в правовом регулировании (п. 107).

В докладе Генерального секретаря ООН «Мировой океан и морское право» 2011 г. указывается, но то, что в контексте судоходства секретариат ИМО обратил внимание на концепцию МОР и на районы контроля за выбросами в соответствии с Международной конвенцией по предотвращению загрязнения с судов 1973 г., дополненной в 1978 г. (МАР-ПОЛ-73/78). Например, для того чтобы стать МОР, район должен обладать определенными важными атрибутами (экологическими, социально-экономическими или научными), быть уязвимым для ущерба со стороны международного судоходства и чтобы с ним была связана по крайней мере одна защитная мера с определенным правовым основанием, которую ИМО может принять для предотвращения, сокращения или устранения рисков от этих видов деятельности.

Генеральная Ассамблея ООН на своей 69-й сессии 19 июня 2015 г. приняла резолюцию «Разработка на основе Конвенции ООН по морскому праву международного юридически обязательного документа о сохранении и устойчивом использовании морского биологического разнообразия в районах за пределами действия национальной юрисдикции». Резолюция предусматривает разработку такого документа в рамках подготовительного комитета в 2016–2017 гг. По мнению ряда государств одним из основных инструментов, который обеспечит выполнение указанных целей, должно стать создание системы МОР, в связи с чем в ходе подготовки документа эти вопросы будут предметом особого рассмотрения. В частности, ЕС полагает, что такой документ должен определить:

- а) критерии для идентификации района как морского охраняемого;
- б) целевые задачи управления такими районами;
- в) систему мониторинга и контроля за соблюдением;
- г) процедуры признания морских охраняемых районов, установленных в рамках соответствующих международных договоренностей⁸.

Примечательно, что в последние годы резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Обеспечение устойчивого рыболовства, в том числе за счет реализации Соглашения 1995 года об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 года, которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, и связанных с ним документов», разрабатываемые и принимаемые начиная с 58-й сессии этого органа ООН в 2003 г., обращают особое внимание государств-членов на то, что в рамках существующих подходов по обеспечению устойчивого рыболовства должен более широко применяться такой инструмент, как создание МОР. В этой связи стоит отметить, что Резолюция ГА ООН № 66/288 «Будущее, которого мы хотим», принятая по итогам Конференции по устойчивому развитию Рио+20 в 2012 г., подтверждает особое значение таких районов и указывает, что предположительно к 2020 г. такими районами (или системам таких

⁸ Подробнее см.: Бекашев Д. К. Будет ли дополнена Конвенция ООН по морскому праву 1982 года в части сохранения морских живых ресурсов открытого моря? // Рыбное хозяйство. 2015. № 3. С. 56–60.

районов), для достижения целей устойчивого рыболовства, должно быть занято не менее 10 % прибрежных и морских районов¹⁰.

МОК ЮНЕСКО разработала техническое руководство по планированию МОР и опубликовала его. В этом руководстве содержатся указания по практике мониторинга и оценки инициатив в области планирования МОР.

Как было замечено выше, большое внимание роли МОР в сохранении морских живых ресурсов уделяют РФМО.

В частности, НЕАФК на своей 33-й сессии 14 ноября 2014 г. одобрила пересмотренную Рекомендацию 19:2014 по защите уязвимых морских экосистем (УМЭ) в Районе регулирования НЕАФК. Она устанавливает ряд эффективных мер по предотвращению существенного негативного воздействия промысловой деятельности с использованием данных орудий лова на как уже известные, так и предположительно существующие в Районе регулирования НЕАФК уязвимые морские экосистемы на основе имеющейся достоверной научной информации, представленной или утвержденной Международным советом по исследованию моря (ИКЕС).

Эта Рекомендация принимает во внимание ответственность НЕАФК как РФМО по принятию мер для Района регулирования в отношении промысловой деятельности с использованием донных орудий лова в целях содействия выполнению ключевых задач, предусмотренных Генеральной Ассамблеей ООН в области защиты уязвимых морских экосистем и обеспечения долгосрочной устойчивости глубоководных запасов рыб и видов, не являющихся объектами специализированного промысла; восстановления истощенных запасов, а в случае неопределенности научной информации — принятия мер сохранения и управления в соответствии с предосторожным подходом.

Согласно ст. 2 Рекомендации понятие «промысловая деятельность с использованием донных орудий лова» означает использование орудий лова, при котором в ходе обычных рыбопромысловых операций существует вероятность их контакта с морским дном.

Термин «уязвимые морские экосистемы» имеет значение и особенности, аналогичные

тем, которые содержатся в главах 42 и 43 Международных руководящих принципов ФАО (см. выше).

В соответствии с рекомендациями ИКЕС и в соответствии со ст.8 Конвенции о НЕАФК Комиссия одобрила ряд мер по сохранению и управлению УМЭ. Такие меры, в частности, включают: а) разрешение, запрет или ограничение промысловой деятельности с использованием донных орудий лова; б) требование о принятии специальных смягчающих мер для промысловой деятельности с использованием донных орудий лова; в) разрешение, запрет или ограничение донного промысла с использованием отдельных видов орудий лова или изменений в конструкции орудий лова и/или их применения; и/или г) иные существующие требования или ограничения, направленные на предотвращение существенного негативного воздействия на УМЭ.

В статье 4 Рекомендации определены известные районы донного промысла. Ими, в частности, являются следующие районы: юго-западная банка острова Роколл, Хаттон-Роколл, банка Хоттон-2, возвышенность Логачева, подводная гора Альтаир, разлом Чарли-Гиббс, банка Эдоры. В этих районах запрещается промысел уязвимых морских живых ресурсов.

В статье 6 Рекомендации установлен порядок проведения научно-поисковых работ с использованием донных орудий лова. Прежде чем предлагать проведение таких работ государству — члены НЕАФК должны собрать соответствующие данные для повышения эффективности оценок научно-поисковых работ с использованием донных орудий лова, проводимых Постоянным комитетом по управлению и науке (ПЕКМАС) и ИКЕС. Такие данные должны включать сведения из программ картографирования морского дна, т.е. данные, полученные в результате применения эхолотов, по возможности — многолучевых эхолотов, и/или прочие данные, необходимые для предварительной оценки риска существенного негативного воздействия на УМЭ. Соответствующее государство — член НЕАФК направляет Секретарю Комиссии уведомление о намерении провести научно-поисковые районы с использованием донных орудий лова не позднее

⁹ Подробнее см.: *Бекяшев Д. К.* Роль ООН в формировании и развитии международно-правовой концепции устойчивого рыболовства в Мировом океане // *Международное публичное и частное право.* 2015. № 5 (86). С. 16–20.

чем за шесть месяцев до предполагаемого начала промысла. К уведомлению должны быть приложены документы и материалы, перечисленные в п. 2 ст. 6 Рекомендации.

В случае обнаружения государствами—членами возможных УМЭ, рыболовные суда должны выполнить количественную оценку улова видов-индикаторов УМЭ. Если вылов видов-индикаторов УМЭ в ходе рыбопромысловой операции (например, траление, постановка жаберных сетей и ярусов) превышает пороговые величины, то рыболовному судну необходимо прекратить промысел и выйти из района промысла и переместиться не менее чем на 2 морские мили. Капитан судна обязан безотлагательно направить отчет с указанием маршрута траления. Государство флага немедленно направляет эту информацию Секретарю НЕАФК.

V. НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ГОСУДАРСТВ ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ РАЙОНАХ

Российское законодательство не содержит норм о создании МОР в территориальном море или исключительной экономической зоне. Однако отдельные районы с особым статусом предусмотрены в бассейновых правилах рыболовства. В них определены районы, запретные для добычи всех или конкретных видов морских живых ресурсов. В них запрещается применение строго определенных орудий и способов лова (добычи).

В 2009 г. в Канаде был принят закон о национальных морских районах консервации (дополнен 12 июня 2014 г.). В этом законе ряд статей посвящен МОР. Согласно ст. 4 МОР создаются для целей защиты и сохранения особых морских районов для благосостояния жителей Канады. Управление и использование МОР должно осуществляться на устойчивой основе, удовлетворяющей потребностям нынешних и будущих поколений без угрозы для целостности и функционирования экосистем.

Каждый МОР разделяется на зоны и должен включать по крайней мере одну зону, которая способствует и поощряет экологически устойчивое использование морских ресурсов, и одну зону в целях полной охраны особых признаков или особой чувствительности элементов экосистемы. МОР может включать и другие виды зон.

Технические требования к МОР изложены в приложении 1 и 2 к закону. В них же приведен перечень МОР.

В соответствии со ст.8 закона министр по делам национальных парков ответственен за управление МОР и осуществляет контроль за их состоянием. В частности, он разрешает научные исследования в таких районах. В течение пяти лет после установления МОР министр должен подготовить план управления таким районом и предусмотреть средства и методы долгосрочного экологического мониторинга в МОР.

Министерство окружающей среды Японии 13 февраля 2014 г. объявило о своем решении установить так называемые «районы важного значения» (по существу, МОР), общим размером примерно 20 % от площади исключительной экономической зоны Японии. Цель таких зон — защита в этих районах биоразнообразия рыб, кораллов и других морских организмов.

В настоящее время ведется оживленная дискуссия о том, каким образом соблюсти баланс интересов разработчиков ресурсов с требованиями охраны окружающей среды.

Для определения координат каждого «района важного значения» прибрежная зона до глубины 200 метров разбита на квадраты 5 × 5 км. Информацию о живых организмах планируется собирать по этим квадратам. Собранные таким образом данные должны показать картину обитания под угрозой исчезновения видов, а также влияние человеческой деятельности на морскую флору и фауну.

В прибрежной зоне Японии предполагается установить 276 районов, включая национальные морские парки в префектурах Мияги и Иватэ на северо-востоке острова Хонсю. Кроме того, в перечень МОР войдут прибрежные районы г. Наго на Окинаве, где также имеются коралловые рифы. В морских районах будет установлено 20 акваторий важного значения (18,5 % площади). Сюда войдут впадины морского дна в Японском и Восточно-Китайском морях вдоль архипелага Рюкю.

Данное решение Японского правительства основывается на рекомендациях Конференции ООН по биоразнообразию, которая состоялась в г. Нагоя в 2010 г.

В США вопросы создания МОР регламентируются Законом Магнусона-Стивенса об управлении рыболовством 1976 г., Законом об охране морских млекопитающих 1972 г., Законом о национальных морских заповедниках 1972 г., Законом о национальной природоохранной политике 1969 г.

США в мае 2014 г. объявили об установлении МОР вокруг Гавайского архипелага. Президент США Б. Обама намеревался создать морской заповедник вокруг Алеутских островов, но под натиском рыболовной общины отказался от этой идеи. Недавно он объявил о создании двух новых «морских заповедников» на реке Потомак и на озере Мичиган.

В Мексике возможность создания МОР предусмотрена в Основном законе об экологическом равновесии и экологической охране 1988 г., Федеральном морском законе 1986 г., Основном законе о диких животных 2000 г., Основном законе об устойчивом рыболовстве и аквакультуре 2007 г. и др.

Куба в последние годы совершенствовала свое законодательство о МОР. Она создала 32 таких района. Биоразнообразие морских живых ресурсов является приоритетным в долгосрочной морской политике Кубы. Об этом заявил Ф. Кастро на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в 1992 г.

VI. ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ РАЙОНОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АНТКОМ

Вопрос о создании в районе действия Конвенции по сохранению морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. впервые был озвучен на 30-м Консультативном совещании по Договору об Антарктике (КСДА) в 2007 г. КСДА решило, что вопросы о целесообразности установления МОР должны рассматриваться в рамках АНТКОМ.

Как уже было отмечено выше, 28-я сессия АНТКОМ в 2009 г. по рекомендации Великобритании одобрила Меры по сохранению 91-03 (2009), в соответствии с которыми установлен МОР площадью 93818 кв. км в районе Оркнейских островов. На этот проект возлагались большие надежды, поскольку он стал первым МОР за пределами исключительных экономических зон государств. Однако отчетов о состоянии среды и ресурсов этого района до сих пор нет.

Австралия, Франция и ЕС предложили учредить МОР в восточной части конвенционного района общей площадью 1,6 млн кв. км.

США и Новая Зеландия совместно предложили все море Росса объявить МОР на основании научных данных, полученных еще восемь лет назад, площадь которых составит 1,25 млн кв. км. Это море является единственной про-

мысловой акваторией для российских судов. По данным российских ученых, биомасса кляка в нем превышает 500 тыс. т.

Отметим, что в море Росса из 12 районов 5 уже являются закрытыми для рыболовства.

Ряд стран, например Германия, предлагают объявить некоторые участки шельфа моря Уэдделла до изобаты в 600 метров МОР. Российские ученые провели в этом районе исследования и установили, что в нем обитают значительные запасы рыб. В этих районах 30 лет не было никакого коммерческого промысла.

Разумеется, объявление моря Росса и участков шельфа моря Уэдделла МОР нанесет серьезный ущерб интересам российских рыбопромышленников.

Процесс объявления МОР участков конвенционного района стремительно набирает темпы и остановить этот процесс очень сложно.

По нашему мнению, правовым основанием для учреждения МОР является п. «с» ст. II Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. Он предусматривает, что любой промысел в районе применения Конвенции должен предотвращать изменения или сводить до минимума опасности изменений в морской экосистеме, которые являются потенциально необратимыми на протяжении двух или трех десятилетий, принимая во внимание состояние имеющихся знаний о прямом или косвенном воздействии промысла, влиянии внесения не свойственных данному району видов, последствиях связанной с этим деятельности для морской экосистемы и последствиях изменений в окружающей среде с тем, чтобы было возможно устойчивое сохранение морских живых ресурсов Антарктики.

Таким образом, из содержания данного пункта вытекает, что МОР как средство сохранения ресурсов необходимы для предотвращения изменений в морской экосистеме; такие изменения должны быть необратимы продолжительное время; они (меры) основываются на результатах научных исследований; направлены на обеспечение устойчивого сохранения морских живых ресурсов Антарктики.

Полномочия АНТКОМ по созданию МОР вытекают также из пп. «д» п. 2 ст. IX Конвенции 1980 г., в котором указано, что Комиссия вправе принимать меры по сохранению, включающие, в частности, определения открытых и закрытых зон, районов или подрайонов для целей научного изучения или сохранения, включая особые зоны охраны и научного изучения.

Следовательно, с точки зрения *de lege lata* (т.е. действующего права) действия АНТКОМ по определению отдельных участков конвенционного района МОР сомнений не вызывают. Однако эти действия должны быть недискриминационными, справедливыми, транспарентными и эффективными.

Российская Федерация поддержала меры по установлению МОР в районе Южных Оркнейских островов 2009 г., Меры по сохранению 91-04 2011 г. На 37-й сессии КСДА 14 марта 2014 г. российская делегация распространила документ WP20 «Морские охраняемые районы в Системе Договора об Антарктике», в котором указано, что Российская Федерация в основном не возражает против создания МОР в Антарктике». Зарубежная печать позитивно оценила это заявление Российской Федерации. Например, австралийская газета «The Sidney Morning Herald» от 8 мая 2014 г. отметила, что Россия сняла свои возражения по поводу создания морских охраняемых районов в Антарктике.

Общие принципы, определяющие режим МОР, изложены в Мере по сохранению 91-04, принятой на 30-й сессии АНТКОМ в 2011 г.

В этом документе подчеркивается, что отдельные МОР сами по себе не смогут выполнить всех необходимых задач по охране среды и рациональному использованию ресурсов, но вместе они должны быть способны добиться этого.

По мнению АНТКОМ весь конвенционный район соответствует МОР категории IV МСОП, но что в пределах зоны действия Конвенции 1980 г. имеются районы, которые требуют дополнительно особого рассмотрения в репрезентативной системе МОР.

Согласно Мере по сохранению 91-04 режим любого МОР должен соответствовать следующим требованиям.

1. МОР как мера по сохранению морских живых ресурсов должна приниматься и выполняться в соответствии с международным правом, в т.ч. в соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

2. Любой МОР создается на основе наилучшей имеющейся научной информации, и с учетом всех положений сохранение включает рациональное использование.

3. МОР должны содействовать достижению следующих целей:

а) охрана репрезентативных примеров морских экосистем, биоразнообразия и место-

обитаний с целью поддержания их жизнеспособности и целостности в долгосрочной перспективе;

б) охраны ключевых экосистемных процессов, местообитаний и видов, включая популяции и стадии жизненного цикла;

в) создания научных контрольных районов для мониторинга естественной изменчивости и долгосрочных изменений или для мониторинга воздействия промысла и другой антропогенной деятельности на морские живые ресурсы Антарктики и экосистемы, частью которых они являются;

г) охраны районов, уязвимых и воздействию человеческой деятельности, включая уникальные, редкие или отличающиеся большим биологическим разнообразием местообитания и элементов рельефа;

д) охраны элементов рельефа, имеющих критическое значение для функционирования локальных экосистем;

е) охраны районов с целью сохранения устойчивости или способности адаптироваться к воздействиям изменения климата.

В этих мерах предусмотрено утверждение АНТКОМ плана управления МОР, который включает управленческие и административные меры по выполнению конкретных задач. На основе рекомендаций Научного комитета АНТКОМ принимает план исследований и мониторинга МОР. Все страны-члены могут проводить исследования и мониторинг в соответствии с этим планом.

Указанные в плане исследований и мониторинга данные представляются в Секретариат и к ним обеспечивается доступ в соответствии с Правилами доступа и использования данных АНТКОМ в целях приведения странами-членами анализа в рамках этого плана.

В соответствии с п. 7 Мер по сохранению задачи МОР могут быть пересмотрены каждые 10 лет, если Комиссия не решит иначе.

Мера по сохранению 91-04 (2011) не является юридическим документом. Среди специалистов обсуждаются предложения о разработке проекта конвенции по статусу и режиму МОР или протокола по охране окружающей среды в качестве приложения в Договору об Антарктике 1959 г.

Проблемы установления МОР стали главной темой 34-й сессии АНТКОМ (19–30 октября 2015 г.). На ней обстоятельно обсуждался документ, представленный совместно Австралией, Францией и ЕС «Изменение к проекту Меры

по сохранению, касающейся Восточно-Антарктической репрезентативной системы морских охраняемых районов (ВАРСМОР). Пересмотренная программа ВАРСМОР задумана для одновременного выполнения нескольких задач, в т.ч. охраны репрезентативных образцов морского биоразнообразия в Восточной Атлантике, охраны основных экосистемных процессов и важных местообитаний и создания научных контрольных районов для мониторинга экосистемных изменений и последствий промысла.

Российская делегация на 34-ю сессию представила документ «Материалы по биоразнообразию районов возможного введения охраны по ретроспективным данным научного наблюдения и экспедиционных исследований в море Уэдделла». В нем указывается на то, что в каждой части моря Уэдделла акватория (каньон), находящаяся рядом с ледником Фильхнера, не может рассматриваться как участок вероятного ведения режима охраны из-за его неежегодного открытия ото льда. Анализ биоразнообразия природной и пелагической иктюфауны районов возможного ведения МОР выявил значительные различия между их северо-западной и юго-восточной частями.

По мнению Российской Федерации, в соответствии с Мерами по сохранению 91-04 (2011) МОР в зоне АНТКОМ создаются на основе наилучшей имеющейся научной информации и с учетом всех положений статьи 2 Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. Следовательно, для обеспечения функционирования и эффективности МОР АНТКОМ необходимо проводить надлежащий мониторинг. Цели и границы предлагаемых МОР должны соответствовать поставленным задачам плана проведения исследований и мониторинга, а также связанных с ними элементов и соответствия срока действия МОР, его конкретным целям, включая рассмотрение любого возможного воздействия МОР на рациональное использование морских живых ресурсов.

На 34-й сессии АНТКОМ подробно обсуждался также документ, подготовленный совместно Новой Зеландией и США «Предложение о создании морского охраняемого района в регионе моря Росса».

Первый вариант этого документа был представлен этими государствами на 33-й сессии АНТКОМ в 2012 г. В этом документе предусмотрено дальнейшее сокращение размеров зоны общей охраны в северо-западном райо-

не моря Росса и возможность создания второй, меньшей особой зоны исследования. В особой зоне сохраняется промысел живых морских ресурсов, но в уменьшенном объеме (не более 13 % от общего допустимого улова).

Под предлогом природоохранных целей, в частности, необходимости защиты уникальных биологических ресурсов региона и проведения серии научных исследований, для лучшего понимания морских экосистем региона, США и их союзники (ЕС, Австралия, Новая Зеландия) выдвинули указанные предложения по созданию обширных по площади (несколько миллионов квадратных километров) МОР с целью запрета в них любой промышленной деятельности. Очевидно, что данные предложения не согласуются с реализацией российских национальных интересов в Антарктике, предусмотренных в Стратегии развития деятельности Российской Федерации в Антарктике на период до 2020 г. и на более отдаленную перспективу, утвержденной распоряжением Правительства РФ № 1926-р от 30 октября 2010 г., одной из целей которой является укрепление экономического потенциала России за счет имеющихся водных биологических ресурсов Южного океана, а также комплексного изучения природных ресурсов Антарктики. Море Росса на сегодня является основным районом промысла, доступным для российского рыболовецкого флота в районе действия Конвенции. Необходимо отметить, что в последние годы указанными странами проводилась целенаправленная политика вытеснения с промысла государств, которые удалены географически от богатых водными биологическими ресурсами (клякач, ледяная рыба, криль) промысловых антарктических акваторий. Это выражается ужесточением мер по сохранению АНТКОМ, закрытием под разными предлогами самых продуктивных промысловых участков, а в настоящее время — необоснованным с научной точки зрения созданием МОР.

В свете вышеизложенного в ходе обсуждения на 34-й сессии АНТКОМ предложений по МОР российская делегация выразила ряд замечаний принципиального характера как в отношении отсутствия в настоящее время актуальных научных данных, которые легли бы в основу создания упомянутых МОР, необходимости дополнительного обсуждения данного вопроса на Научном комитете АНТКОМ с целью получения более четких рекомендаций, так и по содержанию самих проектов мер по

сохранению АНТКОМ. В частности, российской стороной было обращено внимание на то, что создание данных МОР не может нарушать основных положений Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г., например, принципа «сохранение включает рациональное использование», закрепленного в ст. 2. В качестве аргументов делегация Российской Федерации использовала также необходимость сокращения границ МОР, структурирование его целей и задач, установления непродолжительных сроков действия каждого МОР, разработки и представления в приложении к соответствующей мере по сохранению о создании МОР программы его исследования с указанием графиков проведения таких исследований и государств-исполнителей, необходимость представления регулярных отчетов Научному комитету АНТКОМ о реализации программ исследований МОР государствами-исполнителями, по результатам обсуждения которых Комитет будет рекомендовать сохранение либо изменение статуса/границ охраняемых районов. Российская сторона отметила, что при подготовке упомянутых предложений по МОР не были учтены российские научные данные. Также не были приняты во внимание российские предложения о возможных альтернативах МОР, в частности, об использованной АНТКОМ в прошлые годы практике выделения морских районов и участков, представляющих особый научный интерес, в которых в зависимости от объектов охраны для конкретного участка разрешалось бы проводить коммерческий и научный промыслы, поскольку они являются важным источником научной информации.

В этой связи российская делегация заявила, что на данный момент сохраняется принципиальное различие в позициях сторон в отношении указанных предложений по созданию МОР, что не позволяет достичь консенсуса по данному вопросу в ходе 34-й сессии АНТКОМ.

Проблема установления МОР в районе действия АНТКОМ не снята с повестки дня. На очередных сессиях Комиссии этот вопрос будет поставлен вновь.

Как нам представляется, выходом из сложившейся ситуации могла бы быть разработка

и принятие всеобъемлющего кодекса о порядке учреждения и правовом режиме МОР в районе действия АНТКОМ.

Принципиальными разделами этого документа могли бы быть следующие положения¹⁰.

Целями кодекса являются:

1. Содействовать устойчивой структуре и способности к адаптации экосистемы в результате изменения климата.
2. Уменьшить возможности возрождения чужеродных видов в результате человеческой деятельности.
3. Предоставление государствами — членами АНТКОМ руководящих указаний по подготовке и представлению заявок об установлении МОР.
4. Обеспечить, чтобы в этом процессе были учтены интересы всех государств — членов АНТКОМ. Заявления должны тщательно рассматриваться на основе научной, технической экологической и биологической информации о районе, подвергающемся опасности в результате интенсивного судоходства и рыболовства, а также о соответствующих защитных мерах для предотвращения, уменьшения или устранения этой опасности.
5. Обеспечить условия для адаптации перед лицом изменения климата и снижения возможности вторжения чужеродных видов в результате человеческой деятельности в районе.
6. Предусмотреть оценку АНТКОМ заявлений об учреждении МОР.

Определение и назначение любого МОР и принятие соответствующих защитных мер являются легитимными только при учете следующих трех компонентов в совокупности: особое (уникальное) свойство предполагаемого района; уязвимость такого района от человеческой деятельности; необходимость принятия соответствующих мер в рамках компетенции АНТКОМ в целях сохранения экосистемы и ее компонентов, предотвращения, уменьшения или устранения опасностей, связанных с человеческой деятельностью (рыболовство, международная судоходная деятельность, сброс загрязняющих веществ и т.д.).

¹⁰ При изложении некоторых разделов проекта кодекса использованы *mutatis mutandis* отдельные положения пересмотренного Руководства ИМО по определению и назначению особо уязвимых морских районов.

Процесс определения МОР

АНТКОМ является единственным международным органом, ответственным за назначение районов в Антарктике в качестве МОР и принятия в них защитных мер.

Заявление об определении МОР и принятии мер по сохранению биологических ресурсов или поправка к нему могут быть представлены в АНТКОМ только государством — членом этой организации. Если два или несколько правительств имеют общий интерес в конкретном районе, они должны сформулировать согласованное предложение. Оно должно содержать объемные меры и процедуры по сотрудничеству между органами власти предлагающих правительств-членов.

Правительства, желающие чтобы АНТКОМ определила МОР, должны представить в Научный комитет заявление на основе критериев, указанных ниже; представить информацию, относящуюся к уязвимости этого района с точки зрения ущерба в результате промысла, международного судоходства, научных и экспериментальных работ, иной деятельности и включить в положение о МОР конкретные защитные меры для предотвращения, уменьшения или устранения выявленной уязвимости.

Заявления должны представляться в соответствии с процедурами и правилами представления документов, включенным в данный кодекс.

Если при подготовке своего документа, содержащего предложение относительно установления МОР, правительству требуется техническая помощь, то такому правительству рекомендуется обращаться за помощью к секретариату АНТКОМ.

Биологические, экологические, социально-экономические и научные критерии для определения МОР

Нижеследующие критерии должны применяться к определению МОР в отношении установления мер по защите таких районов от ущерба или выявленной угрозы ущерба, причиняемого в результате антропогенной деятельности.

Эти критерии не применяются к определению МОР, если в предполагаемом районе международными договорами или решениями АНТКОМ, ФАО, ИМО и других межправительственных организаций уже запрещена причиняющая вред деятельность.

Для определения района в качестве МОР таковой район должен соответствовать по меньшей мере одному из критериев, перечисленных ниже, и должны быть предоставлены информация и подтверждающая документация для установления того, что весь предполагаемый район соответствует по меньшей мере одному из критериев, хотя и не обязательно, чтобы весь район только одному этому критерию. Эти критерии могут быть подразделены на четыре категории: биологические, экологические, социально-экономические, научно-экспериментальные критерии.

Биологические критерии. Район отличается особо высокой степенью биологической продуктивности, которая является результатом биологических процессов, приводящих к увеличению биомассы в нем.

Основными биологическими критериями для создания МОР в Южном океане могут быть также:

- а) уникальность объекта охраны (гидробионты бентические сообщества или биотипы должны быть эндемичными или очень редкими по встречаемости и изученности в границах Южного океана);
- б) для сохранения видов и дальнейшего рационального использования гидробионтов необходима охрана и изучение одного из важнейших этапов жизненного цикла — нерестового процесса и мест нереста (например, клыкача, криля, антарктической серебрянки);
- в) биотические характеристики среды, в которых объект обязательно проводит часть своего жизненного цикла (например, наличие пищи);
- г) жизнеспособность других элементов пищевой цепи, которые в большей или меньшей степени зависят от основного объекта охраны (например, связь тюлени-криль, где криль центральное звено трофической цепи).

Экологические критерии. Район или экосистема уникальны. Они являются местом обитания редких, находящихся в опасности или под угрозой исчезновения видов, скопления которых имеются только в нерестовых местах этого района и сильно истощены. Экосистема может простираться за границы района.

МОР является районом, который может быть существенно важным для выживания, жизнедеятельности или восстановления запасов рыб либо редких или находящихся под угрозой исчезновения морских видов, либо для поддержания больших морских экосистем.

МОР необходим для охраны районов, уязвимых к воздействию человеческой деятельности, включая уникальные, редкие и отличающиеся большим биологическим разнообразием местообитания и элементы рельефа.

В заявлении необходимо убедительно обосновать, что район является исключительным и наглядным примером конкретики биологического разнообразия, экологических или физико-географических процессов, типов сообществ или мест обитания, либо других экологических характеристик.

Заявитель должен обоснованно указать, что район сильно подвержен антропогенному воздействию. Биологические сообщества могут подвергаться таким природным нагрузкам, как льды, шторма, в результате чего скапливаются вредные вещества, низкая степень смены воды и/или кислородное обеднение. Дополнительная нагрузка может быть вызвана воздействием человека, например, загрязнением. Таким образом, району, уже подвергаемому нагрузке вследствие природных и/или человеческих факторов, может потребоваться особая защита от усиления нагрузки, в том числе нагрузки, связанной промышленным рыболовством, судоходством и др. видами человеческой деятельности.

Социально-экономические критерии. Район, в котором качество морской среды и использование живых морских ресурсов имеют особое социальное или экономическое значение, включая рыболовство, туризм, а также средство существования физических лиц (рыбаков), которые зависят от доступа к району.

Район имеет особое значение для обеспечения традиционных средств существования или производства рыбопродукции, либо для защиты ресурсов прибрежных вод государств — членов АНТКОМ.

Научно-экспериментальные критерии

Район представляет собой большой научный интерес. Он обеспечивает достаточные базисные условия в отношении биоты или экологических характеристик, поскольку не подвергался значительным нарушениям экологического равновесия или в течение длительного периода времени находился в таком состоянии, которое считается естественным или приближенным к естественному.

Создание научных контрольных районов для мониторинга естественной изменчивости и долгосрочных изменений или для монито-

ринга воздействия промысла и другой антропогенной деятельности на морские живые ресурсы Антарктики и экосистемы, частью которых они являются.

Процедуры по установлению МОР и принятию соответствующих защитных мер

Заявление об установлении МОР должно содержать предложение о соответствующей защитной мере, которую предлагающее государство намеревается представить Научному комитету АНТКОМ. Если согласно какому-либо решению Комиссии мера еще не предусмотрена, в предложении должны излагаться шаги, которые предлагающее государство считает целесообразным предпринять, с тем чтобы АНТКОМ одобрила или приняла эту меру в соответствии с правилами процедуры.

В качестве альтернативы, если никакая новая соответствующая защитная мера не предлагается, т.к. для защиты конкретного региона уже существуют связанные с ним меры АНТКОМ, в заявлении должны быть указаны угроза причинения ущерба или причиняемый ущерб району в результате человеческой деятельности и должно быть показано, каким образом район уже защищался соответствующими мерами.

В будущем для решения проблемы выявленной уязвимости могут вводиться также дополнительные защитные меры.

В заявлении должны быть четко изложены в кратком виде цели предполагаемого установления МОР, сведения о расположении района, необходимость защиты, соответствующие защитные меры и должно быть продемонстрировано, каким образом будет решаться проблема уязвимости посредством существующих защитных мер. Краткое изложение должно включать причины, по которым соответствующие защитные меры являются предпочтительным методом охраны ресурсов и экологии района, подлежащего объявлению в качестве МОР.

На наш взгляд, предпочтительно, чтобы заявление состояло из двух частей.

Первую часть условно можно назвать «Описание района, его значение и уязвимость», а вторую — «Перечень соответствующих защитных мер, описание и компетенция АНТКОМ в установлении МОР».

В заявлении должна быть указана правовая основа установления МОР. Таковой являются:

а) соответствующие положения Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г.;

- б) Мера по сохранению 91-04 (2011) или любая мера, которая ранее была одобрена АНТКОМ;
- в) любая мера, которая еще не существует, но которая может быть предусмотрена посредством поправки к какому-либо документу АНТКОМ или принятия Комиссией нового документа. Правовая основа любой такой меры будет обоснованной только после внесения поправок в действующую меру АНТКОМ или принятия новой, в зависимости от обстоятельств.

Они могут включать меры по запрещению коммерческого промысла морских живых ресурсов, установлению путей движения судов, требования по ограничению сбросов в морскую среду (в том числе рыбы), предельному ограничению экспериментального лова и т.д.

В заявлении должно быть указано возможное воздействие любых предполагаемых мер на безопасность и эффективность судоходства, принимая во внимание район моря, в котором должны осуществляться предлагаемые меры. В заявлении должна быть изложена такая информация, как:

- а) соответствие юридическому документу, на основании которого предлагается соответствующая защитная мера;
- б) последствия для состояния запасов, морской среды и безопасности судов.

Заявление должно содержать краткое изложение каких-либо шагов, предпринятых к моменту подачи заявления государством — членом АНТКОМ для защиты МОР.

Предлагающее государство должно включать в заявление подробные сведения о действиях, которые должны быть предприняты согласно национальному законодательству в случае, если деятельность в предполагаемом районе не отвечает требованиям соответствующих защитных мер. Любые предпринятые действия должны соответствовать международному праву.

Критерии оценки заявлений об установлении МОР

АНТКОМ должна рассматривать каждое заявление или поправку к нему, представленные соответствующим государством-членом, в зависимости от конкретного случая, с тем чтобы установить, отвечает ли район по меньшей мере одному из вышеуказанных критериев и могут ли причинить ущерб соответствующие виды человеческой деятельности окружающей среде района.

При оценке каждого предложения АНТКОМ следует рассматривать:

- а) полный диапазон имеющихся защитных мер, а также, установить эффективны ли предлагаемые или существующие защитные меры (в том числе МОР) для предотвращения, уменьшения или устранения выявленной уязвимости района с точки зрения промышленной или иной деятельности;
- б) вопрос о том, могут ли такие меры привести к усилению потенциального значительного отрицательного воздействия человеческой деятельности на морские живые ресурсы и окружающую среду в целом за пределами предполагаемого МОР;
- в) связь между признанными особенностями, выявленной уязвимостью, соответствующей защитной мерой для предотвращения, уменьшения или устранения этой уязвимости и общими размерами предполагаемого МОР, в том числе сведения о том, соответствуют ли эти размеры тем, которые необходимы для обеспечения выполнения целей МОР.

Предлагаемая процедура рассмотрения АНТКОМ заявления об установлении МОР

Научный комитет должен оценить соответствие предложения Мере 91-04 и нормам международного права и образовать специальную рабочую техническую группу, состоящую из специалистов, обладающих надлежащими биологическими (ихтиологическими), экологическими, научными, морскими и юридическими специальными знаниями.

Предлагающее государство — член АНТКОМ должен сделать презентацию предложения, а также схему района и другой информации о требуемых элементах для создания (объявления) МОР.

Образованная специальная рабочая группа должна подготовить для Научного комитета краткий доклад, излагающий полученные ею данные и итоги выполненной его оценки.

Итоги оценки заявления о создании МОР подлежат отражению в докладе Научного комитета АНТКОМ.

Положительное заключение Научного комитета подлежит утверждению сессией АНТКОМ в виде соответствующей меры по сохранению.

Сессия АНТКОМ вправе отклонить рекомендацию Научного комитета полностью или предложить государству представить новое предложение о соответствующих защитных мерах.

По нашему мнению, первоочередными задачами в контексте установления МОР в зоне Конвенции о сохранении морских живых ресурсов Антарктики 1980 г. является разработка правового определения МОР в согласовании с ООН, ИМО, ФАО, в компетенцию которых входят те или иные аспекты деятельности рыболовных судов в Антарктике, а также непосредственно с КСДА. Особое внимание при согласовании этих вопросов следует обратить на режим сво-

бодного мореплавания и проведения ресурсных, океанографических, геофизических и гидрографических исследований в акваториях МОР, а также деятельности экспедиционных судов национальных антарктических программ по обеспечению своих прибрежных научных антарктических станций. Кроме того, существенным фактором, не допускающим создание МОР в настоящее время, является несостоятельность научного обоснования предлагаемых МОР.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бекашев Д. К. Роль ООН в формировании и развитии международно-правовой концепции устойчивого рыболовства в Мировом океане // Международное публичное и частное право. — 2015. — № 5 (86). — С. 16–20.
2. Бекашев К. А., Сапронов В. Д. Межправительственные рыбохозяйственные организации. — М., 1984. — 192 с.
3. Бекашев К. А., Сапронов В. Д. Мировое рыболовство: вопросы международного сотрудничества. — М., 1990. — 288 с.
4. Глубоковский М. К., Глубоков А. И., Лукин В. В. Россия в системе мирового рыболовства: смена вектора // Рыбное хозяйство. — 2014. — № 2.
5. Доклад Генерального секретаря ООН «Мировой океан и морское право». A/66/70. 22 March 2011. — 77 с.
6. Доклад Генерального секретаря ООН «Мировой океан и морское право». Док. ООН. Генеральная Ассамблея. 70-я сессия A/70/74. 30 March 2015. — 47 с.
7. Зарипова Э. А. К вопросу о международно-правовом статусе уязвимых морских районов // Морское право и практика. — 2007. — № 2 (14).
8. Tladi D. Marine genetic resources on the deep seabed: the continuing search for a legally sound interpretation of UWCLOS // Journal of International Marine Law. — 2007. — № 1.

Материал поступил в редакцию 15 декабря 2015 г.

INTERNATIONAL LAW PROBLEMS OF THE ESTABLISHMENT OF MARINE PROTECTED AREAS

BEKYASHEV Kamil Abdulovich — Honoured Worker of Science, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of International Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
[dambek@yandex.ru]
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

BEKYASHEV Damir Kamilevich — Ph.D. in Law, Associate Professor of the Moscow State Institute of International Relations (University) of the MFA, Russia
[dambek@yandex.ru]
119454, Russia, Moscow, pr. Vernadskogo, d. 76.

Review. The article is devoted to the analysis of international law aspects of protection of marine biodiversity and its main component, namely, Marine Protected Areas (MPAs). The authors propose the international law definition of the MPA. They also analyze the definitions of MPAs set forth in legislation of states. The reasons and grounds for establishing such areas are considered.

Types of MPAs are considered in more detail. It is noted that at present the following types can be distinguished: marine protected areas, particularly sensitive sea areas; areas of protection of the world cultural heritage, protected areas or areas where special measures need to be taken to conserve biological diversity, marine protected areas per se.

The article analyzes the provisions of international treaties, as well as recommendatory acts, that provide for the possibility and necessity of the establishment of MPAs.

Much attention is paid to the United Nations' contribution to the development of the institute of MPAs. The large role of the UN Secretary-General in the process of determining the role of MPAs in the conservation of marine living resources and biodiversity is noted. Resolutions of the UN General Assembly are presented and considered. It was noted that particular attention should be paid to the UN Resolution adopted in 2015 «Development of an international legally-binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction». During the development of a legally binding instrument MPAs establishment problems will be examined.

In addition to the United Nations, the activities of other international intergovernmental organizations on various issues concerning MPAs, namely FAO, UNESCO, NEAFC, have been analyzed.

The authors give examples of establishing MPAs in the waters under the jurisdiction of a number of countries: Canada, USA, Japan, Mexico and Cuba. National legal acts, in accordance with which such areas have been established, have been determined and analyzed.

Special attention is paid to the activities of the CCAMLR aimed at establishing MPAs in the area of regulation of the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources 1980. It is noted that the organization is actively taking various measures to establish such areas. The CCAMLR decisions have been subjected to thorough analysis.

As the result of the consideration of problems mentioned above, the authors suggest that an international code on the legal status of MPAs should be developed and adopted.

Keywords: *types of marine protected areas, UN, FAO, UNESCO, CCAMLR, NEAFC, United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, national legislation, Draft Code on the Legal Status of Marine Protected Areas.*

BIBLIOGRAPHY

1. *Bekyashev, D.K.* The role of the UN in the formation and development of an international legal concept of sustainable fishery in the oceans. // Public International and Private International Law. 2015 г. № 5 (86). — P. 16–20.
2. *Bekyashev, K.A., Sapronov, V.D.* Intergovernmental fisheries management organizations. M., 1984. P. 192.
3. *Bekyashev, K.A., Sapronov, V.D.* World Fisheries: Issues of International Cooperation. M., 1990. P. 288.
4. *Glubovsky, M.K., Glubokov, A.I., Lukin V.V.* Russia in world fisheries system: the vector change // Rybnoye Khozaistvo. 2014. № 2.
5. Report of the UN Secretary-General «Oceans and the Law of the Sea». A/66/70. 22 March 2011. P. 77.
6. Report of the UN Secretary-General «Oceans and the Law of the Sea». Rep. UN. General Assembly. 70th Session A/70/74. 30 March 2015. P. 47.
7. *Zaripova, E.A.* Revising the issue of the international legal status of vulnerable marine areas / Morskoye pravo i praktika. 2007. № 2 (14).
8. *Tladi D.* Marine genetic resources on the deep seabed: the continuing search for a legally sound interpretation of UWCLOS// Journal of International Marine Law. N 1 2007.